

UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E
SOCIEDADE

TESE

AS POLÍTICAS AGRÁRIAS DURANTE O
GOVERNO OLÍVIO DUTRA E OS EMBATES
SOCIAIS EM TORNO DA QUESTÃO
AGRÁRIA GAÚCHA (1999-2002)

CÉSAR AUGUSTO DA ROS

2006



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

**AS POLÍTICAS AGRÁRIAS DURANTE O GOVERNO OLÍVIO DUTRA E OS
EMBATES SOCIAIS EM TORNO DA QUESTÃO AGRÁRIA GAÚCHA (1999-
2002)**

CÉSAR AUGUSTO DA ROS

Sob a orientação do professor
Roberto José Moreira

Tese submetida como requisito
parcial para a obtenção do grau de
Doutor em Ciências Sociais em
Desenvolvimento, Agricultura e
Sociedade

Rio de Janeiro, RJ
Agosto de 2006.

338.188165 Da Ros, César Augusto
D111p As políticas agrárias durante o
T governo Olívio Dutra e os embates
sociais em torno da questão agrária
gaúcha (1999-2002) / César Augusto
da Ros. - 2006.
477 f.

Orientador: Roberto José
Moreira.

Tese (doutorado) - Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro,
Instituto de Ciências Humanas e
Sociais.

Bibliografia: f. 433-447.

1. Políticas públicas -
Agricultura - Rio Grande do Sul -
Teses. 2. Rio Grande do Sul -
História - Teses. 3. Reforma
agrária - Rio Grande do Sul -
Teses. 4. Conflitos agrários - Rio
Grande do Sul - Teses. I. Moreira,
Roberto José. II. Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro.
Instituto de Ciências Humanas e
Sociais. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA
E SOCIEDADE

CÉSAR AUGUSTO DA ROS

Tese submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de **Doutor Ciências Sociais** em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade, no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade, área de concentração em Sociedade e Agricultura.

TESE APROVADA EM 30/08/2006.

Membros da Banca Examinadora:

Roberto José Moreira, Doutor em Ciências pela Faculdade Municipal de Ciências
Econômicas e Administrativas de Osasco/SP – Professor do CPDA/UFRRJ
(Orientador)

Paulo Roberto Raposo Alentejano, Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e
Sociedade pelo CPDA/UFRRJ – Professor da UERJ

Paulo Afonso Zarth, Doutor em História Social pela UFF/RJ – Professor da UNIJUÍ/RS

Regina Ângela Landim Bruno, Doutora em Ciências Sociais pela UNICAMP/SP –
Professora do CPDA/UFRRJ

Sérgio Pereira Leite, Doutor em Economia pela UNICAMP/SP – Professor do
CPDA/UFRRJ

AGRADECIMENTOS

Esta tese de doutorado é o resultado final de uma longa e trabalhosa jornada intelectual para a qual contei com a amizade, companheirismo, auxílio e a colaboração de inúmeras pessoas a quem dedico os meus mais sinceros agradecimentos.

Em primeiro lugar gostaria de agradecer ao professor Roberto José Moreira pela sua permanente disposição ao diálogo e pela confiança depositada em meu trabalho, por vezes até excessiva. Ao longo desses anos de trabalho, a sua dedicação em me orientar sempre foi pautada no respeito as minhas opções teóricas e metodológicas, o que contribuiu para criássemos uma relação de confiança mútua e amizade.

Agradeço ao professor Sérgio Pereira Leite e a professora Leonilde Sérvalo de Medeiros pelas valiosas sugestões feitas durante o exame de qualificação, as quais foram fundamentais para a delimitação do objeto de pesquisa.

Agradeço imensamente a todos os professores do CPDA que direta ou indiretamente contribuíram para a minha formação acadêmica ao longo desses anos. A generosidade intelectual, a abertura ao diálogo e a seriedade com que se empenharam em ministrar as disciplinas oportunizaram-me um rico aprendizado que será de grande valia na minha vida pessoal e profissional.

Agradeço imensamente a todos os colegas da “República Socialista do Pampa Gaúcho”, que ao longo desses anos dividiram comigo não apenas as despesas de moradia, mas também as ansiedades, tristezas, alegrias e longas horas de conversas e divagações históricas, antropológicas, sociológicas e políticas que foram fundamentais para amenizar as tensões da labuta intelectual. Um forte abraço ao João Márcio, André Raupp, Marco Antônio, Marcos Piccin, Tiago Assis, Cleyton e Marcos Jakoby.

Um agradecimento especial ao João Márcio Mendes Pereira, pela sua amizade, companheirismo, confiança e pela sua disponibilidade em transcrever as fitas com os depoimentos dos meus entrevistados. Ao longo desses anos mantivemos uma interlocução permanente, dividindo algumas preocupações e reflexões sobre a questão agrária brasileira.

Um agradecimento especial aos amigos Roberto Ramos (INCRA), Patrícia Silva (DRA/GRA), Marcelo Piccin (DRA/GRA) e ao Kid (MST/RS) pela abertura de contatos com os entrevistados e por disponibilizarem informações que foram fundamentais no trabalho de pesquisa de campo.

Agradeço imensamente a todos os entrevistados desta pesquisa pela sua paciência em me atender, pelo tempo disponibilizado para os depoimentos e pelas valiosíssimas informações compartilhadas. A sua colaboração foi imprescindível para que esta tese pudesse ser concretizada.

Agradeço ao CNPq pelas bolsas de mestrado e doutorado, pois estas me possibilitaram uma dedicação exclusiva ao trabalho de pesquisa, sendo imprescindíveis para a minha formação profissional.

Um agradecimento especial aos meus pais, Romeu Egídio Da Ros e Nelci Nair Farias Da Ros pela confiança em mim depositada, pelo estímulo permanente, pelo apoio nos momentos difíceis e pelos exemplos que referenciam o meu modo de ser e agir. Com eles sempre procurei dividir as minhas mais importantes conquistas.

Agradeço as minhas irmãs Alexandra e Carla pela amizade, companheirismo, estímulo, apoio e pela sua presença constante nos momentos de alegria e tristeza.

Um agradecimento especial a todos os colegas e amigos que tive a oportunidade de conhecer e conviver nesta minha estada pelo Rio de Janeiro, em especial aqueles que encontrei no CPDA, este desaguadouro de diversidades, regionais, culturais e profissionais. Com eles dividi muitas horas de leituras, seminários, discussões e reflexões, mas também muitas horas prazer e alegria nos bares da lapa, nas rodas de samba, nas praias, nos cinemas e teatros, na Feira de São Cristóvão, nos churrascos e nas inúmeras festas que participei como convidado ou como penetra. A lembrança dos momentos compartilhados com eles são tesouros que carregarei comigo enquanto viver.

RESUMO

DA ROS, César Augusto. **As políticas agrárias durante o governo Olívio Dutra e os embates sociais em torno da questão agrária gaúcha (1999-2002)**. 2006. 475p Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Sociais e Humanas, Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2006.

Este trabalho analisa a dinâmica de implementação das políticas agrárias no Rio Grande do Sul durante os anos de 1999 a 2002. Neste período observou-se a presença simultânea de duas estratégias governamentais distintas para a ampliação do acesso a terra no estado. A primeira delas foi conduzida pelo governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e se concentrou em duas linhas de atuação: a) a política de assentamentos implementada pela Superintendência Regional do INCRA; b) o programa de crédito fundiário o Banco da Terra, implementado pela Delegacia Regional do MDA. A segunda foi conduzida pelo governo Olívio Dutra e se objetivou na implementação de uma política estadual de assentamentos e reassentamentos, além de ter concentrado as suas ações no atendimento das reivindicações de diversos tipos de público. A ênfase das análises realizadas ao longo desta tese centra-se na tentativa de compreender a dinâmica das ações desenvolvidas no âmbito das políticas agrárias dos governos federal e estadual e das relações de ambos com os principais *agentes sociais* presentes no *campo dos conflitos agrários*. Neste sentido, as diferentes estratégias governamentais são analisadas de forma articulada à luta política travada entre os agentes sociais em torno da *questão agrária gaúcha*. Num primeiro momento, o trabalho apresenta um painel histórico abrangente sobre a complexidade e heterogeneidade dos problemas fundiários que se constituíram no estado, evidenciando a sua conexão com a emergência dos agentes sociais que participam das lutas políticas no interior do campo dos conflitos agrários. Num segundo momento, o trabalho procura analisar a internalização dos conflitos fundiários no âmbito dos governos (federal e estadual) e das instâncias estatais responsáveis pela implementação das políticas agrárias, numa conjuntura histórica mais recente. Nesta direção o trabalho demonstra que as tensões produzidas pela luta política travada entre os agentes sociais repercutiram diretamente no caráter das políticas agrárias adotadas, assim como, no seu ritmo, extensão e na definição dos instrumentos utilizados. O modo pelo qual os governos Fernando Henrique Cardoso e Olívio Dutra diagnosticaram a natureza do problema agrário e, as suas possíveis soluções, estavam intimamente relacionados à natureza dos seus projetos políticos e à composição das forças sociais que deram sustentação aos seus mandatos. O cotejamento das diretrizes gerais das suas políticas agrárias e dos resultados alcançados no período confirma essa percepção.

Palavras-chaves: questão agrária, políticas agrárias; agentes sociais; luta política.

ABSTRACT

DA ROS, César Augusto. **The agrarian policies during the government of Olívio Dutra and the social clashes around the gaúcho agrarian issue (1999-2002)**. 2006. 475p Thesis (Philosophiae Doctor in Social Sciences in Development, Agriculture and Society). Institut of Human and Social Sciences, Post-Graduate Course on Development, Agriculture and Society, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2006.

This paper analyzes the dynamics of implementation of the agrarian policies in Rio Grande do Sul from 1999 to 2002. In this period the simultaneous presence of two distinctive governmental strategies for the widening of the access to land in this State was observed. The first strategy was led by the government of Fernando Henrique Cardoso (PSDB) and focused on two lines of action: a) the policy of the settlements implemented by the Regional Superintendency of INCRA; b) the agrarian credit program from the Land Bank (Banco da Terra), implemented by the Regional Delegation of MDA. The second strategy was led by the government of Olívio Dutra and it purposed at implementing a state policy of settlements and resettlements and at assisting claims from several kinds of public. The emphasis of the analyses carried out throughout this thesis is placed on the attempt to understand the dynamics of the actions developed within the scope of the federal and state government agrarian policies and of the relationships between both governments and the main *social agents* present on the *field of agrarian conflicts*. In this sense, the different governmental strategies are analyzed in an articulate way with the political struggle between social agents about the *gaúcho agrarian issue*. On a first moment, the paper presents a comprehensive historical panel on the complexity and heterogeneity of the agrarian problems that arose in the state, highlighting their connection to the rise of the social agents participating in the political struggle within the field of agrarian conflicts. On a second moment, the paper seeks to analyze the internalization of the agrarian conflicts within the scope of the governments (federal and state) and of the state authorities responsible for the implementation of agrarian policies, in a more recent historical background. In this sense the paper shows that the tensions produced by the political struggle between the social agents caused direct repercussions on the character of the adopted agrarian policies, as well as on its rate, extension and on the definition of the instruments used. The way in which the governments of Fernando Henrique Cardoso and Olívio Dutra diagnosed the nature of the agrarian problem and its possible solutions was intimately related with the nature of their political projects and with the composition of the social forces which supported their mandates. The comparison of their general agenda on agrarian policies with the results obtained in this period confirms that perception.

Key-words: agrarian issue, agrarian policies, social agents, political struggle.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1:	Taxas líquidas de emigração, imigração e imigração interna no Rio Grande do Sul entre as décadas de 1940 e 1980 (%).....	100
Tabela 2:	População residente, por situação de domicílio, no Rio Grande do Sul — 1940-2000.....	119
Tabela 3:	Ocupações de terras, acampamentos e famílias acampadas, nucleadas e contatadas por movimentos sociais no rio grande do sul no período de janeiro de 1995 a dezembro de 1998.....	220
Tabela 4:	Número de ocupações de terra ocorridas no Rio Grande do Sul entre 1997 a 2002.....	237
Tabela 5:	Assentamentos criados nos governos FHC: 1995-1999.....	237
Tabela 6:	Taxa média de desemprego total na região metropolitana de Porto Alegre entre os anos de 1993 a 2003.....	337
Tabela 7:	Ocupações de terras, acampamentos e famílias acampadas, nucleadas e contatadas por movimentos sociais no rio grande do sul no período de janeiro de 1995 a junho de 2002.....	345
Tabela 8:	PA's implantados pelo INCRA no Rio Grande do Sul entre os anos de 1985-1998.....	347
Tabela 9:	Projetos de assentamentos implantados pelo INCRA no Rio Grande do Sul entre 1995 e 2002.....	347
Tabela 10:	Número de assentamentos, área arrecadada, número de famílias assentadas pelo Incra e número de ocupações realizadas pelo MST no período de 1999 a 2002.....	347
Tabela 11:	Recursos (em R\$ e TDA's) disponibilizados pelos convenentes, entre os anos de 2000 a 2002.....	357
Tabela 12:	Projetos de assentamentos compartilhados pelo Incra e o governo estadual, realizados no período de janeiro de 1999 a dezembro de 2002.....	358
Tabela 13:	Confronto das metas anuais de famílias a serem assentadas pelo Incra com os resultados obtidos pela autarquia no período de 1999 a 2002.....	358
Tabela 14:	Comparativo do volume de gastos e famílias financiadas pelo Banco da Terra no Brasil e no Rio Grande do Sul entre os anos de 1999 a 2002.....	336
Tabela 15:	Demonstrativo dos gastos realizados com o Funterra entre os anos de 1995-2002, em relação aos gastos da SAA.	365
Tabela 16:	Projetos de assentamentos realizados entre os anos de 1999 a 2002 pelos governos federal e estadual.....	386
Tabela 17:	Projetos de assentamentos realizados pelos governos estaduais entre os anos de 1979 a 2002, com distribuição nos períodos respectivos à vigência dos seus mandatos.....	399
Tabela 18:	Distribuição anual dos projetos de assentamentos implantados, número de famílias assentadas e área adquirida pelo governo Olívio Dutra.....	399

Tabela 19:	Imóveis adquiridos pelo governo estadual e federal, através de desapropriações, compras e utilização de áreas públicas no estado do Rio Grande do Sul destinadas ao público de agricultores sem terra, no período de janeiro de 1999 a 30 de junho de 2002.....	400
Tabela 20:	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.....	401
Tabela 21:	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.....	407
Tabela 22:	Imóveis adquiridos pelos governos estadual e federal destinados a desintrusão dos agricultores ocupantes das áreas indígenas no Rio Grande do Sul, no período de janeiro de 1999 a 30 de junho de 2002.....	408
Tabela 23:	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.....	411
Tabela 24:	Números globais atingidos pela política fundiária estadual entre os anos de 1999 a 2002.....	421

LISTA DE QUADROS

Quadro 1:	Levantamento dos toldos indígenas existentes no Rio Grande do Sul em 1910.....	80
Quadro 2:	Propostas de índices de lotação pecuária apresentadas na Comissão Incra/170, em Unidades Animal/hectare.....	225
Quadro 3:	Número de Ocupações e conflitos no campo entre os anos de 1995 a 2002.....	236

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa com a localização das regiões com concentração de 404 assentamentos rurais do Incra

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
O uso da noção de <i>campo dos conflitos agrários</i> como referência metodológica.....	20
A delimitação dos conceitos de questão agrária e reforma agrária.....	29
Os procedimentos metodológicos utilizados na realização da pesquisa.....	34
 CAPÍTULO I - O PROCESSO DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO GAÚCHO.....	39
1.1 A ocupação territorial do Rio Grande do Sul durante o período colonial...	39
1.2 A Terra e o poder no Rio Grande do Sul durante o período Imperial	46
1.2.1 A colonização dirigida e a ocupações das áreas de mata no Rio Grande do Sul.....	50
1.2.2 A política de colonização durante o governo imperial (1824-1848).....	53
1.2.3 A privatização das terras públicas e a retomada das políticas de colonização.....	54
1.2.4 A política de colonização dirigida pelo governo imperial (1874-1889).....	61
1.3 A Terra e o poder no período da República Velha (1889-1930).....	63
1.3.1 A política de colonização dirigida pelo governo positivista.....	68
1.3.2 A expansão da colonização rumo ao Planalto Gaúcho (1890-1914).....	70
1.3.3 A ocupação da terra a partir de 1914: em busca das últimas fronteiras.....	72
1.3.4 As terras indígenas no Rio Grande do Sul: da demarcação à intrusão.....	76
1.4 Considerações finais do capítulo.....	81
 CAPÍTULO II: A INSERÇÃO DA AGROPECUÁRIA GAÚCHA NOS MODELOS DE DESENVOLVIMENTO E AS SUAS IMPLICAÇÕES SOBRE A CONFIGURAÇÃO DA QUESTÃO AGRÁRIA.....	85
2.1 Da constituição de um “modelo gaúcho” de desenvolvimento à crise dos anos 50.....	85
2.2 A trajetória histórica e a inserção da agropecuária na economia gaúcha....	92
2.2.1 A trajetória da pecuária da pecuária na região sul e as mudanças no Pós-1930.....	93
2.2.2 O desenvolvimento da lavoura arrozeira na região sul.....	95
2.2.3 A trajetória do sistema produtivo colonial: da constituição à crise.....	99
2.2.4 A modernização da agricultura gaúcha com base na lavoura do trigo.....	102
2.3 O desenvolvimento da agropecuária e suas implicações na configuração da questão agrária nos anos 1960.....	106
2.3.1 A emergência do MASTER e as disputas em torno da reforma agrária.....	109
2.3.2 A configuração da questão agrária gaúcha nos anos 60.....	114
2.4 A inserção da economia gaúcha no modelo de desenvolvimento dos governos militares.....	117
2.5 A modernização conservadora da agricultura na região Norte com base na	119

	soja.....	
2.6	As mudanças ocorridas na agropecuária da região sul do estado no pós-64.....	124
2.7	As consequências sociais da modernização conservadora da agricultura gaúcha.....	127
2.8	A modernização da agricultura e a continuidade da intrusão nas terras indígenas.....	128
2.9	O fim do regime militar e a retomada da luta por reforma agrária nos anos 80.....	133
2.10	A configuração da questão agrária gaúcha na década de 1980.....	139

CAPÍTULO III - O CAMPO DOS CONFLITOS AGRÁRIOS: HISTÓRICO, DESENVOLVIMENTO E CARACTERIZAÇÃO DOS PRINCIPAIS AGENTES..... 143

3.1	O sindicalismo do patronato rural organizado na FARSUL.....	143
3.2	O cooperativismo agropecuário organizado em torno da FECOAGRO.....	151
3.3	O Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais no Rio Grande do Sul..	156
3.3.1	A Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul.....	157
3.3.2	A Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar da Região Sul....	164
3.3.3	As ações desencadeadas pelas comunidades indígenas.....	170
3.3.4	O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).....	175
3.3.5	O Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB).....	181
3.3.6	O Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA).....	186
3.3.7	O Movimento dos Trabalhadores Desempregados (MTD).....	190

CAPÍTULO IV - AS POLÍTICAS AGRÁRIAS FEDERAIS NO RIO GRANDE DO SUL DURANTE OS ANOS DE 1995 A 2002..... 197

4.1	O ajuste estrutural e a adoção do neoliberalismo no Brasil: de Collor a Cardoso.....	197
4.1.1	O ajuste estrutural e as políticas para o setor agropecuário brasileiro.....	201
4.1.2	O setor agropecuário gaúcho no contexto do ajustamento da economia brasileira.....	208
4.2	As políticas agrárias federais no contexto do ajuste estrutural.....	211
4.2.1	A política agrária do governo federal no estado do Rio Grande do Sul (1995-1999).....	219
4.3	A política agrária durante o segundo governo FHC (1999-2002).....	230
4.4	A política agrária do governo federal no Rio Grande do Sul (1999-2002)..	237
4.4.1	A primeira fase: a luta política em torno da efetivação do convênio de cooperação técnica entre o governo federal e estadual.....	240
4.4.2	A segunda fase: a efetivação da descentralização das ações de reforma agrária no Rio Grande do Sul.....	248
4.4.3	A terceira fase: a retomada da realização das vistorias do Incra.....	265

CAPÍTULO V - A PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO DO GOVERNO OLÍVIO DUTRA E A POLÍTICA AGRÁRIA ESTADUAL..... 273

5.1	A polarização dos projetos de desenvolvimento nas eleições estaduais de 1994.....	273

5.2.	A disputa eleitoral de 1998 e a ascensão da <i>Frente Popular</i> ao governo estadual.....	285
5.3.	A estratégia de desenvolvimento implementada pelo governo da <i>Frente Popular</i>	301
5.4.	A dinâmica de funcionamento da política agrária no governo Olívio Dutra.....	310
5.4.1	A primeira fase da política agrária estadual.....	318
5.4.2	A segunda fase da política agrária estadual.....	325
5.4.3	O governo Olívio Dutra e os embates políticos com o patronato rural gaúcho.....	331
5.5	Considerações finais do capítulo.....	339

CAPITULO VI - MODO DE FUNCIONAMENTO E BALANÇO DE RESULTADOS DAS POLÍTICAS AGRÁRIAS FEDERAIS NO QUADRIÊNIO DE 1999/2002.....

6.1	A política de assentamentos do Incra entre os anos de 1999 a 2002.....	343
6.2	Os resultados dos Convênios firmados entre o governo federal e o governo estadual.....	355
6.3	A implementação do Banco da Terra no Rio Grande do Sul: uma leitura política.....	363

CAPÍTULO VII - OS INSTRUMENTOS DE OBTENÇÃO DE TERRAS, A DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO E OS RESULTADOS ATINGIDOS PELA POLÍTICA AGRÁRIA DO GOVERNO OLIVIO DUTRA.....

7.1.	O Fundo de Terras do Estado do Rio Grande do Sul.....	381
7.2.	As desapropriações por interesse social com base na Lei 4.132/62.....	387
7.3.	O Programa Estadual de Reforma Agrária (PERA).....	394
7.3.1.	A divisão racional de Terras.....	395
7.3.2	A política estadual de assentamentos e reassentamentos de agricultores.....	397
7.3.3	Os resultados da política estadual de assentamentos.....	398
7.3.4	Os pólos regionais de desenvolvimento sustentável (PRDS).....	401
7.3.5	O plano de reassentamento de agricultores residentes em áreas indígenas	405
7.3.6	Os reassentamentos de agricultores atingidos por Barragens.....	410
7.3.7	A política de regularização fundiária e de arrecadação de terras públicas..	412
7.3.8	<i>O programa de crédito fundiário - Terra e Arroz</i>	415
7.3.9	O projeto dos assentamentos rururbanos.....	418
7.4.	Considerações finais do capítulo.....	420

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....

DOCUMENTOS CONSULTADOS.....

ENTREVISTAS CONCEDIDAS AO PESQUISADOR.....

MATÉRIAS DE JORNAIS CITADAS.....

PAGINAS CONSULTADAS NA INTERNET.....

ANEXOS.....

INTRODUÇÃO

Nesta pesquisa analisaremos as políticas agrárias implementadas no Rio Grande do Sul durante os anos de 1999 a 2002¹. Nesse período observou-se a presença simultânea de duas estratégias governamentais distintas, uma federal e outra estadual, sendo que ambas tinham por objetivo atender as pressões dos movimentos sociais e sindicais do campo em suas reivindicações pela ampliação do acesso a 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 saber: a) a política de assentamentos implementada pela Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); b) o programa de crédito fundiário o Banco da Terra, implementado pela Delegacia Regional do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). No que diz respeito à estratégia adotada pelo governo estadual, observou-se que esta foi orientada para a implementação de uma política de assentamentos e reassentamentos, além de ter concentrado as suas ações no atendimento das reivindicações de diversos tipos de público, tais como, os sem terra, os atingidos por barragens, 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.

Neste sentido, a ênfase das análises realizadas ao longo desta tese centra-se na tentativa de compreender a dinâmica das ações desenvolvidas no âmbito das políticas agrárias dos governos federal e estadual e das relações de ambos com os principais *agentes sociais* presentes no *campo dos conflitos agrários*². Trata-se, portanto, de uma pesquisa que tem como pretensão analisar as políticas agrárias de forma articulada à luta política travada entre os agentes sociais em torno da *questão agrária gaúcha* numa conjuntura histórica específica. A questão agrária será entendida aqui a partir de uma *perspectiva política*, como um problema que se coloca na agenda dos governos federais e estaduais a partir das ações protagonizadas pelos agentes sociais do campo em suas lutas pelo acesso imediato a terra e pela implementação de uma política de reforma agrária no país³.

A escolha deste objeto de pesquisa justifica-se pela especificidade da conjuntura política do período em questão e pelo caráter das políticas agrárias implementadas. No Rio Grande do Sul, o ano de 1999 marcou o início do primeiro governo estadual eleito por uma coalizão de partidos de esquerda reunidos em torno da *Frente Popular*, apresentando um programa de governo que se opunha às diretrizes políticas preconizadas em nível nacional pelo governo reeleito de Fernando Henrique Cardoso e seu principal aliado no estado, o ex-governador Antonio Britto, ambos sustentados por coalizões de centro-direita⁴. As diretrizes do governo Olívio Dutra se ancoravam 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

¹ Por política agrária estamos nos referindo a todas as ações de política pública (estatal) que visem aumentar o acesso a terra a fim de viabilizar os pequenos produtores rurais que não a possuem.

² A perspectiva teórica que embasa essa noção será apresentada adiante.

³ O conceito de reforma agrária que inspira as análises desta tese será apresentado adiante.

⁴ A descrição da composição das coalizões políticas, assim como as suas diretrizes programáticas serão apresentadas e detalhadas nos capítulos IV e V.

como direitos do cidadão e um dever do Estado; e na defesa de uma radicalização da democratização do Estado, mediante o estímulo das formas de democracia participativa criadas a partir da experiência do PT com o Orçamento Participativo (O.P)⁵.

Essas diretrizes representavam uma antítese das iniciativas desenvolvidas ao longo dos governos de FHC e de Antonio Britto, as quais estavam subordinadas aos esforços de reestruturação da economia brasileira à economia internacional, nos marcos liberais preconizados pelas agências multilaterais de financiamento, como o FMI e o Banco Mundial. A tônica geral dessas políticas se baseava na idéia de que era preciso reduzir a intervenção do Estado na economia mediante a transferência de funções essenciais para a iniciativa privada. Nesta direção, uma das medidas mais emblemáticas foi a adoção de um amplo programa de privatizações das empresas estatais e do sistema financeiro público. No âmbito das políticas sociais, a ênfase recaía sobre a necessidade de focalizar os gastos com as políticas públicas, dirigindo os recursos apenas para os segmentos identificados como os mais pobres entre os pobres, assumindo um caráter nitidamente compensatório e assistencialista. E, por fim, no âmbito da política, em que pese o discurso modernizante adotado por FHC e Britto, observou-se a presença de forças conservadoras nas coalizões que integraram os seus governos e a preservação dos interesses dos grupos sociais que então compunham o *bloco no poder*.

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

Nesse contexto, a política agrária adotada pelo governo Olívio Dutra quebrou com a tendência observada nos governos estaduais anteriores que somente adotavam políticas de assentamentos em resposta à agudização dos conflitos fundiários. Pela primeira vez na história recente do estado, a questão agrária passou a receber tratamento político, sendo internalizada no governo através da criação do Departamento de Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária (DRA), vinculado diretamente a Secretaria Estadual da Agricultura e Abastecimento (SAA), mais tarde transformado em uma Secretaria Extraordinária da Reforma Agrária, também denominado Gabinete da Reforma Agrária (GRA) vinculada diretamente ao gabinete do governador. Outro traço de ineditismo do governo foi a participação direta de integrantes dos movimentos sociais e sindicais da sua base de sustentação política na equipe da SAA, possibilitando aos mesmos uma maior interferência no processo de elaboração e implementação das políticas públicas. Além disso, o governo elaborou e oficializou, mediante a publicação de um decreto do governador, o Plano Estadual de Reforma Agrária (PERA), no qual foram contemplados vários tipos de públicos. No que tange aos instrumentos de

⁵ No capítulo V explicitaremos em linhas gerais o modo de funcionamento do Orçamento Participativo.

obtenção de terras, a política agrária estadual se baseou principalmente nas compras mediante a utilização de recursos do Fundo Estadual de Terras (Funterra), nas aquisições compartilhadas com o governo federal, mediante a assinatura de um convênio com a União federal e nas desapropriações por interesse social com base na Lei 4.132/62. Por fim, o governo estadual se comprometeu a tratar os conflitos fundiários resultantes das ocupações de terras mediante a negociação política, evitando a utilização dos despejos para a retirada dos ocupantes.

Em nível nacional, a política agrária adotada no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso foi marcada pela consolidação de novas diretrizes. Nesse processo o denominado “modelo de reforma agrária conduzido pelo mercado” ganhou força, estimulado pelas experiências implementadas no Nordeste brasileiro, tais como o projeto São José e do projeto-piloto Cédula da Terra, ambos apoiados e financiados pelo Banco Mundial. Na perspectiva deste último e do governo FHC a introdução de instrumentos de acesso a terra baseados no mercado poderiam desligar a conexão existente entre as ocupações de terras as desapropriações realizadas pelo Incra. Isto era especialmente importante para o governo FHC, tendo em vista que a questão agrária somente havia entrado na agenda política durante o seu primeiro mandato, em razão da escalada das ocupações de terras pelo país afora e, sobretudo, pela comoção pública produzida pelos massacres de trabalhadores rurais ocorridos em Corumbiara e Eldorado dos Carajás (Medeiros, 2002; Medeiros & Leite, 2004; Pereira, 2004).

Nesta ótica, havia a expectativa de que a ação governamental deixaria de ser regida apenas em resposta aos fatos políticos provocados pela ação dos movimentos, e se limitaria a intermediação das relações de compra e venda de terras, aproveitando-se de uma conjuntura de rebaixamento nos seus preços⁶. A partir de então, o governo federal passou a desqualificar o modelo de reforma agrária baseado nas desapropriações, argumentando que este estava esgotado. Como corolário dessas mudanças foi criado através de uma Lei Complementar, em fevereiro de 1998, o Banco da Terra, que se constituiu num fundo de caráter nacional destinado a financiar a compra de terras pelos trabalhadores rurais, vindo a se integrar ao rol dos instrumentos permanentes de política agrária já existentes no país (Pereira, 2004).

As mudanças nas diretrizes da política agrária do governo federal conjugada à existência de uma política agrária estadual matizada pela sintonia com os movimentos sindicais e sociais do campo foram determinantes no curso dos principais acontecimentos que marcaram a luta política em torno da questão agrária gaúcha. Principalmente, se levarmos em conta que o Banco da Terra foi o principal programa implementado pelo governo federal no Rio Grande do Sul, apesar de ter sido rejeitado pelo MST e pelo governo estadual. Porém, no que se refere à política de descentralização preconizada pelo MDA, observa-se que houve uma adesão parcial do governo estadual, mediante a assinatura de um convênio de cooperação técnica que facultou a ambas as esferas governamentais a realização de aquisições de terras conjuntas. Assim sendo, nessa conjuntura específica, não haveria possibilidade de se analisar as políticas agrárias (federal e estadual), separadamente, já que estas apresentaram uma relação de interdependência dinâmica, marcada por momentos de divergências e convergências. Para compreender a sua dinâmica de funcionamento foi necessário analisá-las em relação, acompanhando as movimentações da luta política travada entre os agentes sociais, bem como as pressões realizadas por estes sobre as instâncias do Estado (MDA/INCRA e SAA/GRA).

⁶ O discurso veiculado pelo governo FHC no segundo mandato partia do pressuposto que as medidas de estabilização econômica realizadas no âmbito do Plano Real haviam rebaixado os preços das terras a ponto de ter “quebrado” com a “espinha dorsal do latifúndio” (Pereira, 2004).

Neste sentido, as análises contidas no conjunto dos capítulos que fazem parte desta tese obedecem aos seguintes objetivos:

1. Geral: analisar a dinâmica do processo de implementação das políticas agrárias federais e estaduais no estado do Rio Grande do Sul, entre os anos de 1999 a 2002, a partir das relações estabelecidas entre as instâncias governamentais e os agentes sociais presentes no campo dos conflitos agrários.
2. Específicos: a) reconstituir por meio da literatura o processo histórico de ocupação e apropriação do território do Rio Grande do Sul, a fim de compreender a conformação da atual estrutura fundiária e a gênese dos principais problemas fundiários que caracterizam a especificidade da questão agrária gaúcha; b) analisar os processos sócio-econômicos que se desenvolveram no Rio Grande do Sul após o fechamento da fronteira agrícola, verificando de que maneira eles contribuíram para a existência das diferenças regionais, para a complexificação dos conflitos fundiários e para a intensificação da luta por reforma agrária, especialmente nas décadas de 1960 e 1980; c) traçar um painel sobre o processo de constituição dos principais agentes sociais, presentes no interior do campo dos conflitos agrários da atualidade, diferenciando-os a partir dos seguintes parâmetros: histórico, a abrangência geográfica, a estrutura organizativa, o perfil das suas respectivas bases sociais, diretrizes políticas, formas de ação, relacionamento com o Estado e grau de aproximação com a luta política por reforma agrária; c) analisar o processo de implementação das políticas agrárias federais no Rio Grande do Sul (no período de 1999 a 2002) a partir das suas diretrizes orientadoras, inserindo-as no contexto da luta política travada entre os agentes sociais; d) analisar o processo de ascensão política da *Frente Popular* ao governo do estado do Rio Grande do Sul, verificando a importância assumida pela política agrária na sua proposta de desenvolvimento rural, bem como o processo de constituição do aparato estatal de tratamento dos problemas fundiários; e) analisar os instrumentos de obtenção de terras, a dinâmica de funcionamento e os principais resultados atingidos pelas políticas agrárias dos governos federal e estadual no período em tela.

O uso da noção de *campo dos conflitos agrários* como referência metodológica

Ao definirmos como objeto desta pesquisa a análise das políticas agrárias e a relação destas com a luta política travada entre os agentes sociais, torna-se necessário explicitar os marcos teóricos que referenciaram a construção da noção de *campo dos conflitos agrários*. Em primeiro lugar, partimos 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 uso da terra*⁷. Desse modo, torna-se possível delimitar a existência de um campo, no qual um determinado grupo de agentes sociais trava uma luta política a partir de interesses específicos⁸.

Assim, a noção de campo de luta utilizada nesta pesquisa está referenciada na *teoria do espaço social* elaborada por Pierre Bourdieu, na qual este autor procura

⁷ Segundo Novicki (1992: p. 2), pode-se entender a luta pelo acesso a terra como uma luta por um direito que assume basicamente duas formas: a) a luta por um direito constituído ou “legal” ancoradas 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 legitimidade das ações de ocupação de terras.

⁸ Segundo Ortiz: “O campo se define como um lócus onde se trava uma luta concorrencial entre atores em torno de interesses específicos que caracterizam a área em questão. Por exemplo, o campo da ciência se evidencia pelo embate em torno da autoridade científica; o campo da arte, pela concorrência em torno da questão da legitimidade dos produtos artísticos” (Ortiz, 1983: p. 19).

entender as múltiplas determinações do mundo social a partir do *lugar* ocupado pelos diferentes agentes ou grupos de agentes, construindo assim, uma *topologia social*. Desse modo, 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 a partir das suas posições relativas neste espaço. Ou seja, cada um desses agentes ocupa uma posição, ou uma classe precisa de posições vizinhas, numa determinada região do espaço social, não podendo ocupar duas regiões opostas neste espaço ao mesmo tempo (Bourdieu, 2002: p. 133). Assim, ao falarmos de um espaço social, significa dizer que não se pode juntar uma pessoa qualquer com outra pessoa qualquer, descurando as diferenças fundamentais que as distanciam ou aproximam, sobretudo, as econômicas e culturais. Entretanto, isso não quer dizer que os agentes não possam ser organizados e classificados segundo outros princípios de divisão, tais como, étnicos, nacionais, etc (Bourdieu, 2002: p. 138).

Na medida em que as propriedades tidas em consideração para a constituição deste espaço são propriedades *atuantes*, ele pode ser entendido também como um *campo de forças*, onde operam um conjunto de forças objetivas que não podem ser apenas reduzidos às vontades individuais dos agentes, ou mesmo às suas interações. As propriedades atuantes que interferem na constituição do espaço social são as diferentes espécies de *poder* ou de *capital* utilizadas nos diferentes campos⁹. 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 poderes em cada um deles, sobretudo, o capital econômico, o capital cultural, o capital social, e também o capital simbólico, geralmente conhecido como prestígio, reputação, fama, etc¹⁰ (Bourdieu, 2002: p. 134).

Assim sendo, Bourdieu entende *campo social* como um espaço multidimensional de posições, onde estas podem ser definidas a partir de um sistema de coordenadas cujos valores correspondem às variáveis consideradas pertinentes no mesmo. Neste caso, os agentes se distribuem no campo social em duas dimensões. Na primeira delas, a partir do volume global de capital que possuem e, na segunda, de acordo com a composição do seu capital (Bourdieu, 2002: 135). Esta definição permite ao autor construir um *diagrama* com a distribuição das posições dos agentes ou grupos de agentes no espaço social de acordo com o *volume* de global de capital - principalmente o capital econômico e cultural - e a *composição dos capitais*, ou seja, ao peso relativo que os diferentes capitais assumem na estrutura do espaço social. (Bourdieu, 1996: p. 19-21).

Assim, o conhecimento do espaço das posições nos permite recortar as classes no sentido lógico do termo, ou seja, permite mapear conjuntos de agentes que ocupam posições semelhantes. Estes, colocados em condições semelhantes e sujeitos a condicionamentos semelhantes, têm toda a probabilidade de manifestarem atitudes e

⁹ Para Bourdieu o *capital* pode existir no seu estado *objetivado*, na forma de materiais, propriedades, ou sob a forma de *capital cultural*, em seu estado incorporado, representando um poder sobre o produto do trabalho acumulado em épocas passadas, ou seja, o conhecimento sobre os mecanismos de produção de determinados bens. Nas palavras do próprio autor: “As espécies de capital, à maneira dos trunfos num jogo, são os poderes que definem as probabilidades de ganho num campo determinado (de fato, a cada campo ou subcampo corresponde uma espécie de capital particular, que ocorre, como poder e como coisa em jogo, neste campo)” (Bourdieu, 2002, p. 134).

¹⁰ 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 imponha na estrutura dos demais campos (Bourdieu: 2002, p. 135).

práticas semelhantes, logo, práticas e tomadas de posição semelhantes. Bourdieu se refere a essas classes como *classes no papel* que tem uma *existência teórica*, enquanto produto de uma classificação que é meramente *explicativa*. Mas, não são realmente uma classe, uma classe atual, no sentido atribuído pelas interpretações marxistas, como um grupo mobilizado para a luta, que partilhe de objetivos comuns e que ao mesmo tempo esteja em oposição a outro grupo ou classe; pode-se dizer que ela é uma classe *provável*, enquanto um conjunto de agentes que oporá menos obstáculos à mobilização do que qualquer outro conjunto de agentes¹¹ (Bourdieu, 2002: 136).

Ao relativizar a existência das classes teóricas como classes reais, Bourdieu não está negando a possibilidade das classes se tornarem existentes, já que concorda que estas estão inscritas nas lutas pela classificação do mundo social. Essas lutas, não dependem apenas de uma “boa teoria”, mas de um trabalho político realizado pelas instâncias de mobilização e por seus representantes que recebem um mandato para falarem em nome *da classe*. Ao buscarem a representação dos interesses dessa classe, acabam contribuindo para a sua existência real. Segundo Bourdieu:

“(...) o porta-voz dotado do pleno poder de falar e de agir em nome do grupo e, em primeiro lugar, sobre o grupo pela magia da palavra de ordem, é o substituto do grupo que somente por esta procuração existe; personificação de uma pessoa fictícia, de uma ficção social, ele faz sair do estado de indivíduos separados os que ele pretende representar, permitindo-lhes agir e falar, através dele, como um só homem. Em contrapartida, ele recebe o direito de se assumir pelo grupo, de falar e de agir como se fosse o grupo feito homem: status est magistratus, ‘L’État c’est moi’, ‘O sindicato pensa...’ etc” (Bourdieu, 2002: p. 158).

Neste sentido, torna-se necessário levar em conta não somente a representação que os agentes têm do mundo social, mas, também, a contribuição que eles dão para a construção da visão deste mundo e, assim, para a própria construção do mundo por meio do *trabalho de representação* que realizam continuamente para imporem a sua visão de mundo, ou a visão da sua própria posição neste mundo. A percepção do mundo aparece como produto de uma *dupla estruturação do social*: de um lado a dimensão *objetiva*, na qual as autoridades ou representantes dos agentes são percebidas não de forma independente, mas socialmente estruturadas e numa combinação de probabilidades muito desiguais; e de outro lado, a dimensão *subjativa*, que se encontra estruturada porque os esquemas de percepção e de apreciação suscetíveis de serem utilizados, sedimentados na linguagem, são produtos das lutas simbólicas anteriores e exprimem de forma mais ou menos transformada, o estado das relações de força simbólica (Bourdieu, 2002: p.139-140).

Esta *percepção* e a *enunciação* do mundo social pode ocorrer de diferentes formas, isso porque os objetos do mundo natural sempre guardam uma parte de indeterminação e de vago e pelo fato de serem objetos históricos, estão sujeitos às variações no tempo, de maneira que a sua significação, na medida em que está ligada ao porvir, fica em suspenso, ou seja, relativamente *indeterminada*. É precisamente esta incerteza que dá fundamento à pluralidade das visões de mundo, ela própria ligada à pluralidade dos pontos de vista, permitindo que os agentes através das suas lutas simbólicas produzam os sentidos dos objetos do mundo para além dos seus atributos diretamente visíveis pela referência ao futuro e ao passado. Ao se considerar a

¹¹ Segundo Bourdieu: “Não se passa da classe-no-papel à classe “real” a não ser por um trabalho político de mobilização: a classe real, se é que alguma vez ela existiu “realmente”, é apenas uma classe realizada, isto é mobilizada, resultado da luta de classificações como luta propriamente simbólica (e política) para impor uma visão do mundo social ou, melhor, uma maneira de construí-la, na percepção e na realidade, e de construir as classes segundo as quais ele pode ser recortado” (Bourdieu, 1996: p. 26).

percepção do mundo como um ato de *construção*, isso não significa necessariamente que se deva adotar uma teoria *intelectualista* do conhecimento, já que o que é essencial numa construção se opera na *prática*, aquém do nível de representação explícita e da *expressão verbal* (Bourdieu, 2002: p. 140).

Para Bourdieu, as categorias de percepção do mundo social são produto da incorporação das estruturas objetivas do espaço social. Como consequência, isso leva os agentes a tomarem o mundo social da maneira como ele é, ou seja, de forma naturalizada, muito mais do que se rebelarem contra ele. Se as relações de força objetivas permanecem é porque os princípios estruturantes da visão do mundo radicam-se nas estruturas objetivas e porque as relações de força estão sempre presentes nas formas de percepção destas relações. Por isso, aquilo que determinados agentes podem ou não fazer, implica numa aceitação tácita dos limites que são tanto mais firmes, quanto mais rigorosas forem as condições de existência, e quanto mais rigorosa é a imposição do princípio de realidade. Esse realismo caracteriza freqüentemente a visão dos dominados e funciona como um senso de conservação socialmente constituído (Bourdieu, 2002: p. 141).

Percebe-se, assim, a preocupação do autor em demonstrar que os mecanismos que corroboram com a *reprodução* de uma determinada ordem social e das hierarquias de poder que ela contém não são obra apenas da difusão de uma determinada *ideologia*, mas produto da internalização, pelos agentes sociais, das categorias de percepção do mundo que estão radicadas na própria estrutura social. Neste contexto, a margem de manobra para as mudanças sociais opera-se nos marcos de uma luta *política e simbólica* em torno das categorias de conhecimento e percepção do mundo. Segundo Bourdieu: “O conhecimento do mundo social e, mais precisamente, as categorias que o tornam possível, são o que está por excelência, em jogo na luta política, luta ao mesmo tempo teórica e prática pelo poder de conservar ou de transformar o mundo social, conservando ou transformando as categorias de percepção do mundo” (Bourdieu, 2002: p. 142).

Neste sentido, Bourdieu destaca que todo o campo é um lugar de uma luta mais ou menos declarada pela definição dos princípios legítimos de divisão do 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 porque 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*, um conjunto *aberto* de *campos* relativamente *autônomos*, subordinados, de modo mais ou menos firme, mais ou menos 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 este autor compreende o espaço onde as posições dos agentes se encontram fixadas de antemão. Segundo Ortiz:

O campo se particulariza, pois, como um espaço onde se manifestam relações de poder, o que implica afirmar que ele se estrutura a partir da distribuição desigual de um quantum social que determina a posição que um agente específico ocupa no seu seio. Bourdieu denomina esse quantum de “capital social”. A estrutura do campo pode ser compreendida tomando-se como referência dois pólos opostos: o dos dominantes e o dos dominados. Os agentes que ocupam o primeiro pólo são justamente aqueles que possuem um máximo de capital social; em contrapartida, aqueles que se situam no pólo

dominado se definem pela ausência ou pela raridade do capital social específico que determina o espaço em questão (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 de *ortodoxia*. De outro lado, a visão de mundo daqueles que são dominados no campo e que através da luta pretendem mudar de posição, aparece definida como *heterodoxia*¹². 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, devem ser entendidas pela maneira como os objetos do mundo social são percebidos e pelas diferentes formas em que podem ser enunciados. A enunciação é o ato de representar aquilo que é percebido no mundo objetivo, atribuindo-lhe significados, signos, ou símbolos¹³. A luta pela legitimidade destes significados em um dado campo, converte-se na luta simbólica.

Contudo, a delimitação de um determinado campo precisa ser concebida como uma *referência metodológica*, na qual torna-se possível compreender as ações e as estratégias de um conjunto de agentes que concorrem em torno de 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. Neste caso, é preciso ter presente também, que os limites de um campo são sempre os *limites dos seus efeitos*. Assim, um agente ou uma instituição, somente faz parte de um campo, na medida em que nele sofre os efeitos ou que nele os produz (Bourdieu, 2002: p. 32).

No caso desta pesquisa, qualificaremos como agentes sociais as organizações de representação política dos trabalhadores rurais, dos pequenos proprietários fundiários e do patronato rural existentes no Rio Grande do Sul. A nosso ver, as lutas políticas e simbólicas travadas entre esses agentes sociais em torno do *direito à posse e uso da terra* permitem delimitar a existência de um *campo dos conflitos agrários*. Entre os agentes sociais que integram este campo destacam-se os seguintes: a) a Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (FARSUL); b) a Federação das Cooperativas Agropecuárias do Rio Grande do Sul (FECOAGRO); c) a Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul (FETAG); d) a Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar da Região Sul (FETRAF-SUL); e) o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); f) o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB); g) o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA); h) o Movimento dos Trabalhadores Desempregados (MTD); i) e as ações desencadeadas pelas comunidades indígenas, em especial as Kaigangues.

¹² Segundo Ortiz (1983: p. 22-23), esses conceitos são recuperados por Bourdieu dos estudos de sociologia de religião realizados por Max Weber: “Ao pólo dominante correspondem às práticas de uma ortodoxia que pretende conservar intacto o capital social acumulado; ao pólo dominado, as práticas heterodoxas que tendem a desacreditar os detentores reais de um capital legítimo. Os agentes que se situam junto à ortodoxia devem, para conservar a sua posição, secretar uma série de instituições e de mecanismos que assegurem o seu estatuto de dominação”. “(...) Os que se encontram no pólo dominado procuram manifestar seu inconformismo através de estratégias de ‘subversão’, o que implica um confronto permanente com a ortodoxia”.

¹³ 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, onde os agentes investem o capital simbólico acumulado em lutas anteriores.

No nosso entendimento, as lutas políticas e simbólicas travadas por esses agentes sociais apresentam duas dimensões distintas: 1) uma primeira relacionada às diferentes percepções e práticas desses agentes sociais sobre a natureza da questão agrária brasileira e gaúcha e a sua vinculação aos projetos políticos em disputa no país e no estado; 2) uma segunda relacionada as diferentes percepções e práticas desses agentes sociais acerca do caráter, da extensão, do ritmo e dos principais instrumentos utilizados no âmbito das políticas agrárias implementadas pelos governos para o equacionamento dos problemas fundiários. Neste contexto, os agentes sociais se posicionam 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 num pólo 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 com a defesa do monopólio da propriedade privada da terra¹⁴. No outro pólo, posicionam-se os agentes sociais que reivindicam uma reforma agrária que possibilite a ampliação do acesso a terra às populações desprovidas da propriedade fundiária (sejam elas de origem rural e/ou urbana), a fim de permitir a sua reprodução social e econômica. Neste pólo, a reivindicação do *acesso a terra* aparece vinculada à defesa da ampliação e do fortalecimento das múltiplas formas familiares de produção e por políticas públicas diferenciadas que atendam a especificidade desses grupos sociais.

Neste caso, as lutas travadas entre os agentes sociais em torno do direito à posse e uso da terra apresentam três aspectos fundamentais: 1) um primeiro diz respeito à regulação pela Constituição Federal de 1988 de um direito da propriedade fundiária condicionado ao cumprimento da sua função social¹⁵. O uso desse preceito constitucional tem sido foco de uma luta permanente entre 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 reforma agrária reivindicam o alargamento da regulação da função social para outros requisitos que não apenas o da produtividade, enquanto que para os setores contrários a essa proposta, a luta é inversa, ou seja, ela é movida no sentido de manter ou restringir essa regulação; 2) o segundo aspecto diz respeito à emergência de outras modalidades de direito à posse e uso da terra, asseguradas pela legislação agrária vigente ou que foram incorporadas pela Constituição de 1988, entre as quais estão previstas as seguintes

¹⁴ Aqui estamos nos referindo às diferentes formas de produção capitalista que se realizam nos grandes estabelecimentos rurais no Rio Grande do Sul, as quais são compreendidas basicamente: a) pelas propriedades dedicadas à pecuária extensiva; b) pelas modernas cabanhas dedicadas à criação de matrizes de alto potencial genético; c) pelas coudelarias ou haras dedicados à criação de cavalos de raça; d) pelas modernas lavouras dedicadas a produção de grãos (soja, arroz, trigo, milho, etc); e) além de outros formatos empresariais cuja produção é dedicada exclusivamente para o mercado.

¹⁵ 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/Constituição de 1988: 2003, p. 130). A Lei 8.629/93 estabeleceu de forma clara apenas o primeiro requisito, considerando que o *aproveitamento racional e adequado* seria cumprido na medida em que a propriedade fosse *produtiva*. Nesta direção, estabeleceu critérios de mensuração da utilização da propriedade e da sua eficiência baseados respectivamente, no Grau de Utilização da Terra (GU) e no Grau de Eficiência Econômica (GEE), cujo cálculo se referencia nos índices de produtividade em vigor. Nos demais requisitos, a Lei é genérica e não oferece grandes possibilidades para a ação governamental. Sobre o assunto ver Delgado (2004) e Teixeira (2005).

situações: a) a demarcação e devolução das terras ocupadas pelas comunidades indígenas¹⁶; b) a demarcação dos territórios ocupados por remanescentes de quilombos¹⁷; c) a regularização dos títulos de posseiros em áreas públicas e privadas pela modalidade de usucapião especial; d) a indenização das populações prejudicadas pela construção de obras públicas, especialmente os atingidos por barragens. A existência dessas outras modalidades de direitos implica numa 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 segunda dimensão relacionada às lutas travadas pelos os agentes sociais em torno do direito à posse e 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 ou a ênfase de uma determinada modalidade de política 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 para o país. Tais projetos estão inspirados em diferentes diagnósticos sobre a questão agrária e voltados ao atendimento de grupos sociais distintos.

Neste sentido, parte-se do entendimento que o caráter das políticas agrárias implementadas deve considerar não apenas o tipo de orientação imprimida pelos partidos políticos ou coalizões de partidos, que dirigem as instituições do Estado durante um mandato de governo, mas, também, a sua *ossatura material* que não deve ser tomada como neutra¹⁸. Por essa razão, a noção de Estado utilizada nesta tese tem

¹⁶ 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).

¹⁷ 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). No ano de 1999, o Instituto de Assessoria às Comunidades Remanescentes de Quilombos (IACOREQ), juntamente ao Núcleo de Estudos de Identidade e Relações Interétnicas (NUER) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) deu início ao processo de identificação das comunidades de remanescentes de quilombos no Rio Grande do Sul, tendo constatado a existência de 43 comunidades. A partir de então, no ano de 2001 foi firmado um convênio com o governo Olívio Dutra para a elaboração de cinco laudos antropológicos. Neste mesmo ano, a comunidade “A Casca”, localizada no município de Mostardas, foi a primeira a ser reconhecida pelo governo federal (Entrevista concedida ao autor por Ubirajara Toledo, integrante da IACOREQ, em 24/09/2004). Em que pese a grande importância que vem assumindo este tema na atualidade, não o analisaremos em nossa tese, posto que privilegiamos tratar somente do público atendido diretamente pelo DRA/GRA, o que não é o caso dos remanescentes de quilombos que contam com uma estrutura específica na Secretaria de Assistência Social e Cidadania, qual seja, o Conselho de Desenvolvimento das Comunidades Negras (CODENE).

¹⁸ Os autores marxistas ao destacarem que as instituições do Estado possuem um caráter de classe, refutam as teses liberais que o concebem como uma arena neutra que faculta aos grupos sociais disputarem o poder com igualdade de condições (Boron, 1994). Neste caso, a alusão ao *caráter de classe* do Estado, significa dizer que toda a dinâmica de funcionamento institucional opera sob os marcos da reprodução do capitalismo enquanto sistema econômico e social. Como consequência observa-se a reprodução da estrutura de classes vigente no capitalismo. Nesta estrutura, as classes proprietárias dos meios de produção, na maior parte das vezes, apresentam uma posição política dominante sobre as classes trabalhadoras, detentoras apenas da sua força de trabalho e de uma posição subalterna no plano político. A reivindicação central do marxismo se baseia na constatação de que no capitalismo, todos os governos devem respeitar e proteger as demandas essenciais daqueles que possuem a riqueza produtiva da sociedade. Segundo Przeworski: “Os capitalistas são dotados de um *poder público*, poder que não pode ser subjugado por nenhuma instituição formal. O povo pode ter direitos políticos, pode votar, e os

como referência a *teoria ampliada do Estado*, a luz da leitura da obra de Antonio Gramsci realizada por Coutinho (1992). Tal teoria se difere das formulações marxistas clássicas, nas quais o Estado é concebido simplesmente como um aparelho de *repressão e coerção*, cujo poder só pode ser conquistado através de uma *guerra de movimento*, ou seja, através de um levante revolucionário que tome de assalto o poder estatal. Para Gramsci, o Estado em sentido amplo, comporta duas esferas principais. A primeira é a *sociedade política*, na qual estão compreendidos os mecanismos pelos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência, representados pelo controle da burocracia administrativa e dos aparatos de força militar e policial. A segunda é a *sociedade civil*, na qual estão compreendidas as organizações responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias. Estas organizações são compreendidas pelo sistema escolar, pelas igrejas, pelos partidos políticos, pelos sindicatos, pelas organizações profissionais, pelas organizações da imprensa (revistas, jornais, rádio, televisão, etc)¹⁹ (Coutinho, 1992: p. 76-77).

O tratamento em separado dessas esferas de poder relaciona-se à existência de dois problemas, um primeiro que diz respeito à *função* que elas exercem na organização da vida social e na reprodução das relações de poder. Ambas formam o Estado, só que no caso da *sociedade política* a sua função é exercer a dominação por meio da *ditadura e da coerção*, enquanto que no caso da *sociedade civil* a dominação é exercida por meio do exercício da *hegemonia*, a qual é entendida como a conquista de aliados para as posições políticas de um determinado grupo através da *direção política e do consenso*²⁰. O segundo ponto de diferenciação entre as esferas é dado por uma *materialidade social-institucional própria*. Enquanto a materialidade da sociedade política se verifica nos *aparelhos repressivos de Estado*, a materialidade da sociedade civil é conferida pelos *“aparelhos privados de hegemonia”*, ou seja, organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política (Coutinho, 1992: p. 77-78).

As formulações de Gramsci serão úteis para as análises contidas nesta pesquisa, uma vez que oferecem a possibilidade de pensar o Estado a partir de uma perspectiva mais complexa, na qual as lutas políticas travadas entre os agentes sociais que se fazem presentes no *campo dos conflitos agrários* estão imersas no interior de uma esfera mais ampla que é sociedade civil, a qual pode ser comparada ao espaço social, tal como aparece concebido por Bourdieu. Essas lutas se constituem em tentativas das classes ou frações de classes em conquistarem a hegemonia política no interior da sociedade civil, a fim de se converterem em classes hegemônicas. Tal fato é especialmente importante de ser observado, principalmente quando se sabe que as possibilidades de realização de uma política agrária, ou ainda do caráter que esta deva assumir, estão diretamente relacionadas à natureza dos projetos de desenvolvimento em disputa no país e no estado.

governos podem agir segundo mandatos populares. Os governantes podem ter interesses e concepções próprias. Mas a capacidade objetiva de qualquer governo para atingir qualquer objetivo é circunscrita pelo poder público do capital. A natureza das forças políticas que controlam as instituições do Estado não altera essa situação porque ela é estrutural: uma característica do sistema, e não dos ocupantes de posições governamentais ou dos vencedores de eleições” (Przeworski, 1995: p. 87)

¹⁹ Segundo Coutinho, Gramsci advertiu que a distinção entre sociedade política e sociedade civil é uma *distinção metodológica* e não uma distinção orgânica; na realidade efetiva, sociedade civil e Estado se identificam (Coutinho, 1996: 87).

²⁰ Segundo Luciano Gruppi (1978: p. 70), a hegemonia pode ser definida como: “(...) a capacidade de unificar através da ideologia e de conservar unido um bloco social que não é homogêneo, mas sim marcado por profundas contradições de classe. Uma classe é hegemônica, dirigente, dominante, até o momento em que – através da sua ação política, ideológica, cultural – consegue manter articulado um grupo de forças heterogêneas, consegue impedir que o contraste existente entre tais forças exploda, provocando assim uma crise na ideologia dominante, que leve à recusa de tal ideologia, fato que irá coincidir com a crise política das forças no poder”.

Desse modo, as possibilidades de aplicação dessas políticas dependem da conquista da hegemonia política por parte dos grupos que a defendem, em outras palavras, da construção de uma correlação de forças favoráveis no seio da sociedade civil. A nosso ver, torna-se possível comparar a luta pela conquista da hegemonia como ela é pensada por Gramsci à luta simbólica travada entre os agentes nos diferentes campos sociais, tal como concebe Bourdieu. Em ambos os casos, o que está em jogo é uma disputa pelo poder, cujo propósito central passa pela modificação das relações de dominação e subordinação entre as classes sociais, entendidas por Bourdieu como agentes ou classes potenciais. No caso específico desta pesquisa, observa-se que a eleição de Olívio Dutra no ano de 1999 no Rio Grande do Sul representou uma alteração na correlação de forças políticas estaduais que permitiram deslocar o tema da questão agrária de uma posição, até então marginal no processo político, para uma posição central na estratégia de desenvolvimento econômico do governo estadual.

Se, por um lado, as lutas travadas entre as classes pela conquista da hegemonia são importantes para alterar a correlação de forças no interior da sociedade civil, por outro lado, é preciso não esquecer que estas lutas também estão inscritas no interior da *ossatura institucional do Estado*, ou seja, no interior das suas instituições. Nesta direção, Poulantzas (1985) além de apontar para a existência de um caráter de classes por parte do Estado, procura explicitar a sua *função* tanto em relação às classes dominantes quanto às dominadas. Segundo este autor, o Estado não apenas *representa* os interesses da burguesia, mas também cumpre o papel de *organizar* os interesses políticos no longo prazo do *bloco no poder*, composto por várias frações da classe burguesa. Essa organização se faz sob uma *unidade conflitiva* da aliança no poder, e do equilíbrio instável dos compromissos entre os seus componentes, o que se faz sob a hegemonia e direção, nesse bloco, de uma de suas classes ou frações, a classe ou fração hegemônica (Poulantzas, 1985: p. 44-145).

Nesta direção, Poulantzas (1985: p. 146) adverte ainda, que o Estado possui uma *autonomia relativa* em relação aos interesses particulares em conflito. Essa autonomia é constitutiva do Estado capitalista, uma vez que a sua materialidade apresenta uma separação relativa das relações de produção. Tal separação confere uma especificidade não apenas às classes, mas também a própria luta de classes sob o capitalismo. Segundo este autor: “(...) o Estado, no caso capitalista, não deve ser considerado como uma entidade intrínseca, mas, como aliás é o caso do “capital”, como uma relação, mais exatamente como a condensação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado” (Poulantzas, 1985: p. 147).

Com essa formulação, torna-se possível evitar os impasses oriundos das interpretações que concebem o Estado, ora como um instrumento, ora como um “sujeito”. No primeiro caso, o Estado é pensado como “*coisa*”, como um instrumento passivo, neutro, e à mercê das manipulações de uma única classe ou fração de classe, sem reconhecer a sua autonomia relativa. No segundo caso, a autonomia do Estado é considerada quase que de forma absoluta, concebendo as elites e a burocracia política que o dirigem, como portadoras de uma vontade racionalizante da sociedade civil. Nesta perspectiva, as políticas do Estado devem ser consideradas como a resultantes das contradições de classes inseridas na sua própria *ossatura material*. Segundo Poulantzas:

(...) entender o Estado como condensação material de uma relação de forças, significa entendê-lo como um *campo* e um *processo estratégicos*, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se articulam e apresentam contradições e decalcagens uns em relação aos outros. Emanam daí táticas movediças e contraditórias, cujo objetivo geral ou cristalização

institucional se corporificam nos aparelhos estatais (Poulantzas, 1985: p. 157).

Ao evidenciar o papel desempenhado pelas contradições de classe na formulação das políticas do Estado, o autor contribui para desmistificar o seu papel “unitário” e “racionalizante”, uma vez que coloca em evidência a existência no seu interior dos feudos, clãs, facções as quais lidam com uma multiplicidade de micropolíticas. Por mais coerentes que essas políticas possam parecer, consideradas isoladamente, não são menos contraditórias entre si. Isso demonstra que a política do Estado é resultante do entrechoque e não da aplicação de um esboço global de objetivos do Estado (Poulantzas, 1985: p. 156).

Outro aspecto importante destacado por Poulantzas, diz respeito ao papel desempenhado pelo Estado frente às classes dominadas e às lutas populares. No seu entendimento, o papel do Estado não se restringe apenas à organização e unificação do bloco no poder, mas também na tentativa de desorganização e divisão contínua das classes dominadas. Por isso, o Estado não pode ser concebido como um bloco monolítico que é imposto de fora às classes dominadas, como se fosse uma fortaleza impermeável e isolada delas (Poulantzas, 1985: p. 161-162). Neste sentido, as lutas populares atravessam o Estado de lado a lado, e se isso ocorre é porque elas estão inscritas na sua trama e na sua configuração estratégica. A inscrição das lutas populares nos aparatos estatais não significa que elas sejam absorvidas por um Estado totalizante, mas, sim, pelo fato do próprio Estado estar submerso nas lutas que o submergem constantemente. Até mesmo aquelas lutas que extrapolam o Estado, não podem ser concebidas como lutas que estão “fora do poder”, pois elas estão sempre inscritas nos aparelhos de poder que as materializam e que, também eles, condensam uma relação de forças (Poulantzas, 1985: p. 162).

No que diz respeito aos propósitos desta pesquisa, cabe destacar que a noção de Estado como uma *condensação material de uma relação de forças*, ou ainda como um *campo e processo estratégicos*, nos possibilita pensar a luta política na sua totalidade, englobando as lutas pela conquista da hegemonia política no seio da sociedade civil e nas instituições estatais que compreendem a *sociedade política*. A partir desta constatação, é possível refutar a idéia do Estado concebido como um instrumento ou como um sujeito, mas sim como resultado de uma correlação de forças entre as lutas dos agentes sociais, mediados ou não por organizações de representação política. Isso significa que as lutas desenvolvidas pelos movimentos sociais e sindicais do campo estão, em maior ou menor grau, inscritas na materialidade institucional do Estado. No caso específico desta pesquisa será possível perceber de que maneira a intensidade da luta política travada entre os agentes sociais se internalizou nos governos (federal e estadual), influenciando no caráter e na dinâmica de funcionamento das políticas agrárias implementadas.

A delimitação dos conceitos de questão agrária e reforma agrária

Dissemos anteriormente que a questão agrária será tratada nesta pesquisa a partir de uma perspectiva política, como um problema que se coloca na agenda dos governos e do Estado, a partir das ações dos movimentos sociais e sindicais do campo em suas lutas pelo acesso imediato a terra e pela execução de uma política de reforma agrária no país. Entretanto, é preciso destacar que as premissas que informam as discussões políticas contemporâneas não são recentes, uma vez que o debate clássico sobre a questão agrária surgiu em concomitância aos problemas interpostos à acumulação ampliada do capital, no âmbito da revolução industrial, ocorrida no final do século XVIII e no início do

século XIX, na Inglaterra e, posteriormente, nos países da Europa Ocidental. Segundo Martins:

A questão agrária é em termos clássicos, o bloqueio que a propriedade da terra representa para o desenvolvimento do capital, à reprodução ampliada do capital. Esse bloqueio pode se manifestar de vários modos. Ele pode se manifestar como redução da taxa média de lucro, motivada pela importância quantitativa que a renda fundiária possa ter na distribuição da mais-valia e no parasitismo de uma classe de rentistas (Martins, 2000: p. 90).

A constatação deste problema abriu nessas sociedades um espaço para a discussão de alternativas que visassem reformar a estrutura concentrada da propriedade fundiária, com a finalidade de romper com o bloqueio causado principalmente pela apropriação da renda da terra pelos grandes proprietários fundiários. Nestes casos, a aprovação de leis agrárias tinha como propósito central quebrar o monopólio da propriedade da terra e da sua renda, oportunizando a formação e a expansão de um mercado interno para o capital industrial, de tal modo que houvesse uma dinamização das economias desses países. A expansão do mercado interno estava associada diretamente ao crescimento da população economicamente ativa que recebesse salários e tivesse poder de compra. Isto não poderia ocorrer se as condições de vida dos trabalhadores em geral e dos pequenos proprietários fossem precárias. Se essa população entrasse no mercado de modo restrito, seriam reduzidas as possibilidades da reprodução ampliada do capital no seu conjunto (Martins, 2000: p. 91).

Outro aspecto a ser considerado na discussão sobre a questão agrária é a sua dimensão histórica, uma vez que esta precisa ser entendida a partir de uma perspectiva de longo prazo, a fim de que se possa estabelecer um diagnóstico preciso sobre as causas que possibilitaram o surgimento e a continuidade das contradições sociais relacionadas à concentração da propriedade fundiária e da renda no campo. Segundo Martins:

(...) a questão agrária tem sua própria temporalidade, que não é o “tempo” de um governo. Ela não é uma questão monolítica e invariante: em diversas sociedades, e na nossa também, surge em circunstâncias históricas determinadas e passa a integrar o elenco de contradições, dilemas e tensões que mediatizam a dinâmica social e, nela, a dinâmica política. É por isso mesmo alcançada continuamente pelas condições cambiantes do fazer a história. O próprio ato de intervir na questão, de um modo ou de outro, numa perspectiva ideológica ou noutra, já altera a questão agrária. Não só a atenua ou a agrava, como também muda-a qualitativamente, define as possibilidades de nela se continuar intervindo, as condições em que tal intervenção pode ser feita. A questão é, portanto, essencialmente uma questão histórica (Martins, 2000: p. 89).

Assim, a partir da interpretação apresentada por Martins, é possível inferir que a *questão agrária* se constitui num *diagnóstico*, ou na definição de qual é o *problema* agrário de uma determinada sociedade. Ao passo que a adoção de uma política de *reforma agrária*, almeja se constituir na *solução* desse problema. Nesse sentido, o debate em torno da questão agrária sempre aparece associado às diferentes percepções políticas, que ensejam diferentes propostas de desenvolvimento, as quais estão em permanente disputa no interior da sociedade civil e do Estado. Por isso, não só os diagnósticos sobre a questão agrária podem diferir entre si, como também nas soluções propostas, as quais se evidenciam nos objetivos e no caráter assumido pelas políticas agrárias colocadas em práticas pelos governos.

Não faz parte dos objetivos deste trabalho detalhar a diversidade das experiências de reforma agrária realizadas em nível internacional, cabendo apenas

menção que a maioria cumpriu um importante papel na democratização da propriedade da terra e na modernização das relações econômicas, sociais e políticas de inúmeros países²¹. O traço comum dessas reformas agrárias, em especial daquelas conduzidas nos países em desenvolvimento, foi o papel crucial desempenhado pelo Estado na sua efetivação, principalmente no que diz respeito ao confisco das terras dos grandes proprietários, que resultou na perda de parte dos seus direitos e privilégios. Segundo Barraclough (2001: p. 379): “Em tese, o Estado detém o monopólio de usar, com legitimidade e força coercitiva dentro do seu território, juntamente com a responsabilidade de buscar o “bem público” para todos os seus cidadãos. A reforma agrária sem a participação do Estado seria uma contradição em termos”.

Neste sentido, a *reforma agrária* pode ser definida como um processo político, que implica numa mudança nas relações de poder em favor daqueles que trabalham a terra, em detrimento daqueles que acumulam riquezas a partir do controle sobre a terra rural e sobre o trabalho. Tal processo pressupõe a existência de uma *ação estatal* no sentido de modificar profundamente o *direito sobre a posse e uso da terra* de um país, de tal maneira que permita uma distribuição mais equitativa das terras agrícolas. Para que seja qualificada como reforma é preciso que a mesma apresente dois aspectos básicos: *dimensão e temporalidade*. No primeiro caso, é preciso que as ações de reestruturação da propriedade incidam sobre as regiões que se encontrem com um elevado grau de concentração da propriedade da terra, numa abrangência tal que permita a sua qualificação enquanto reforma, caso contrário, não passarão de medidas de caráter tópico que não surtem efeitos sobre o grau de concentração da propriedade da terra. No segundo caso, é preciso que a reforma agrária se realize num espaço de tempo suficiente para beneficiar a geração que a vivenciou, ou seja, não devendo exceder a um período superior a 15 anos para a sua plena execução, para que os seus impactos possam ser sentidos num período concentrado de tempo (Gomes da Silva, 1995: p. 8).

Essa definição não é consensual entre os diversos estudiosos do tema, já que o próprio conceito de reforma agrária está em disputa permanente na sociedade. Assim, a depender dos diagnósticos apresentados pelos agentes sociais envolvidos neste processo poderão surgir os mais variados conceitos²². Portanto, ao utilizarmos essa definição estamos tentando estabelecer uma demarcação teórica e política da nossa compreensão sobre o tema. Nesta direção, partimos do entendimento de que as políticas agrárias implementadas pelos governos desde o período da abertura democrática, apesar de importantes, não devem ser consideradas como sinônimas de um processo de reforma

²¹ Sobre o assunto consultar Ianni (1985), Veiga (1991), Stédile (1997), Barraclough (2001), Alentejano (2003).

²² Alentejano (2003), ao fazer um balanço sobre as interpretações favoráveis a uma política de reforma agrária nos anos 90, identificou três concepções. Uma primeira seria a *reforma agrária como política social compensatória*, na qual estariam incluídos aqueles que acreditam que a modernização já resolveu os problemas de produção e produtividade agrícolas do país, sendo apenas necessário corrigir as suas distorções. Neste caso, a reforma agrária seria feita apenas em algumas regiões, objetivando a criação de empregos agrícolas e não-agrícolas visando minorar o problema do êxodo rural, uma vez que o pólo dinâmico da agricultura caberia ao setor modernizado e agro-exportador. Num segundo grupo estariam os defensores da *reforma agrária como política distributiva*, baseada numa ampla distribuição de terras e num redirecionamento das políticas agrícolas, com uma forte ênfase na agricultura familiar, como forma de retomar o crescimento econômico do país e garantir a segurança alimentar da população. Nessa vertente o setor modernizado seria atingido apenas indiretamente, devido a nova direção das políticas agrícolas. Por último, a *reforma agrária voltada à transformação do modelo de desenvolvimento vigente*, na qual parte-se de uma crítica contundente à modernização agrícola e se propõe uma reformulação geral e profunda na estrutura fundiária brasileira que atinja todas as propriedades acima de um certo limite, ou seja, busca-se uma efetiva reconstrução da sociedade e do campo.

agrária e, sim, como *políticas de assentamentos*²³. Tal qualificação é justificada pela constatação de que a ação do Estado brasileiro tem sido pontual e tópica, visando atender principalmente as situações de conflitos fundiários mais emergentes²⁴. Apesar dos impactos positivos gerados pelos assentamentos implantados na atualidade, é preciso destacar que estes não têm sido suficientes para alterar o quadro histórico de elevada concentração da propriedade fundiária no país, bastando registrar que o *índice de Gini* - indicador utilizado para medir o grau de concentração fundiária no país - tem permanecido praticamente estável, com pequenas variações desde os anos 50, sendo que em 1995 este índice estava em 0,856 (Gasques e Conceição, 2000: p. 95).

Neste sentido, entendemos que a execução de uma reforma agrária, em conformidade com a definição proposta neste trabalho, depende fundamentalmente de uma decisão política para colocá-la em prática assumida no âmbito de um governo federal, e da construção de uma correlação de forças políticas favorável no interior das instituições do Estado e da sociedade civil. Além disso, é preciso ter presente que o êxito na realização de uma reforma agrária, depende ainda de um elenco de fatores internos e externos, entre os quais destacam-se: a estrutura agrária existente antes da reforma, a natureza do Estado e dos seus principais grupos de apoio, os graus de mobilização ou organização dos camponeses e trabalhadores rurais e, por fim, da inserção do país no sistema global (Baraclough, 2001: p. 419).

No Brasil, a despeito da reforma agrária ser considerada uma medida que em princípio não seria contraditória com o desenvolvimento do capitalismo, ao mesmo tempo em que contribuiria para a modernização das relações sociais de produção, para a ampliação do mercado interno, para o barateamento da produção de alimentos e de matéria primas, para a democratização da estrutura de poder, além de auxiliar na distribuição riqueza e renda, nunca foi levada adiante, sendo obstaculizada pelas classes dominantes ao longo de toda a história (Camargo, 1986; Martins, 1995, 1981, 2000; Fiori, 2001; Gomes da Silva, 1996).

Muitos autores, ao se indagarem sobre as possíveis razões que impossibilitaram a realização de uma reforma agrária no Brasil apontaram, como explicação, o fato de que aqui se implantou ainda no período colonial, um capitalismo dependente baseado na produção monocultora de produtos primários para exportação aos países industrializados (cana-de-açúcar, o algodão, a borracha e o café), em grandes propriedades e sob regime de trabalho escravo²⁵. Nesse modelo, também conhecido na

²³ A referência aos “assentamentos de reforma agrária”, conforme aparecem no discurso governamental correspondem a situações com origens bastante diferenciadas, tais como: as regularizações fundiárias em áreas ocupadas por “posseiros”, as áreas de conflitos geradas pela expulsão de “rendeiros” ou “agregados”, as áreas improdutivas ocupadas por movimentos de luta pela terra e por sindicatos de trabalhadores rurais, as reservas extrativistas, as usinas falidas, entre outras. O perfil dos beneficiários dos assentamentos também é bastante diferenciado, compreendendo: filhos de pequenos agricultores empobrecidos, parceiros, atingidos por barragens, seringueiros, assalariados rurais, moradores das periferias urbanas, entre outros (Leite et Al., 2004: p. 21). Assim, pode-se definir uma *política de assentamento* como uma modalidade de política pública para viabilizar o acesso a terra através do uso de instrumentos como as desapropriações, compras, ou pela cedência de áreas públicas patrimoniais ou devolutas.

²⁴ Numa pesquisa realizada recentemente, 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 INCRA. Tais evidências indicam que as ações fundiárias colocadas em prática pelos governos federais estão muito aquém de serem caracterizadas como um processo de reforma agrária nos termos definidos nesta pesquisa (Heredia et al., 2002: p. 78).

²⁵ De acordo com as interpretações de Caio Prado Júnior, a formação social brasileira se constituiu historicamente desde as suas origens como *colônia de produção* e não uma *colônia de povoamento*, como foi o caso dos Estados Unidos. Nesta chave, a grande propriedade baseada no trabalho escravo, nasceu no

literatura como *agroexportador*, todas as receitas cambiais geradas nas relações comerciais eram empregadas na importação de produtos manufaturados dos países industrializados, principalmente nos bens de consumo duráveis destinadas ao consumo das elites, e os bens de salário destinada ao consumo das populações dos centros urbanos. Dessa forma, desde o início a economia brasileira não foi organizada para abastecer o mercado interno, o que em parte explica a inexistência de uma contradição histórica entre os industriais e os grandes proprietários de terra, a ponto de tornar inadiável a realização de uma reforma agrária modernizasse as relações sociais e econômicas no Brasil (Mello, 1984; Martins, 1997; Stédile, 1999).

Desse modo, nos momentos históricos de maior impasse político, os conflitos sempre acabaram sendo resolvidos no âmbito da constituição de um *pacto conservador* entre as elites agrárias e industriais, no qual o desenvolvimento econômico era garantido sob a condição de que a estrutura concentrada da propriedade da terra permanecesse intocada e os camponeses permanecessem excluídos, ou mesmo subordinados aos interesses dominantes que se faziam presentes no processo político (Camargo, 1986; Martins, 1995; Fiori, 2001). Esse pacto assumiu diferentes formatos ao longo da história brasileira, embora o seu conteúdo conservador tenha permanecido o mesmo. Foi assim logo após a proclamação da República, quando se constituiu a *política dos governadores*; logo após a Revolução de 1930 com o chamado *pacto populista*, ou *Estado de compromisso*²⁶ e nos anos mais recentes com a chamada *modernização conservadora* implantada sob o regime militar. Os períodos de abertura política apesar de terem oportunizado a emergência de atores sociais reivindicativos no campo e na cidade, não lograram êxito em equacionar a questão agrária brasileira, de acordo com os interesses dos camponeses e dos trabalhadores rurais (Camargo, 1986: p.126). Desse modo, observa-se que a questão agrária brasileira prossegue sendo um problema de natureza e origens *estruturais*, isto é, arraigadas às rígidas relações de classe, cujos efeitos ainda repercutem direta ou difusamente nos demais pontos da vida social.

Ao analisarmos a história brasileira, é possível demarcar a existência de vários momentos em que questão agrária ocupou a agenda das disputas políticas travadas no país, entre os quais destacam-se: 1) o processo de transição política do Império à República, quando a aprovação da Lei de Terras em 1850 determinou que o acesso privado às terras públicas devolutas somente poderia ocorrer mediante a compra - o que vetou a possibilidade de acesso à terra às camadas populares, funcionando como um mecanismo para dar continuidade a sujeição da força de trabalho nas grandes fazendas de produção de café²⁷; 2) durante o processo político que culminou na Revolução de 1930, quando as correntes do movimento tenentista esboçaram as primeiras críticas ao latifúndio improdutivo, considerando-o como a base do poder oligárquico e a principal fonte do atraso político do Brasil (cuja superação passava pela realização de mudanças profundas na estrutura fundiária) (Camargo, 1986; Medeiros, 2002); 3) durante os anos

Brasil integrada ao comércio internacional, ou seja, a produção das mercadorias nacionais destinava-se na sua quase totalidade, ao atendimento dos mercados das metrópoles européias (Prado Jr, 1989).

²⁶ Esta terminologia é alusiva ao equacionamento dos conflitos políticos entre os grupos sociais mais influentes na sociedade brasileira, sem o exercício de uma hegemonia total de um grupo sobre o outro, em prol de uma ação mais centralizada no poder do Estado, que passa a operar com uma ênfase maior nos procedimentos burocrático racionais com o advento do Estado Novo (Camargo, 1981: p. 140). Alguns autores referem-se a essa situação como a existência de um *Estado de compromisso*, onde a incapacidade do exercício da hegemonia política das forças em contenda gera um “vazio político”, que passa a ser ocupado pelo Estado que procura atuar como *árbitro dos conflitos*. Essa situação só perdura enquanto houver espaço para o compromisso entre os grupos dominantes (Gonçalves Neto, 1997: p. 42).

²⁷ Sobre o assunto ver Martins (1981), Kliemann (1986), Linhares & Teixeira da Silva (1999), Zarth (2002), Forster (2003).

50 e 60 quando o tema da reforma agrária ocupou o centro das disputas travadas no interior da sociedade civil e do Estado inserindo-se no debate em torno das reformas de base, e também pelo impulso promovido pela ação política do campesinato que emergia na cena pública, cuja representação política estava sendo disputada entre o Partido Comunista Brasileiro, as Ligas Camponesas, a Igreja e o próprio Estado²⁸; 4) o quarto momento ocorreu durante a transição do regime militar à Nova República, quando a apresentação da proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), em concomitância à retomada das ocupações de terras e o surgimento do MST polarizou o debate em torno da realização da reforma agrária, estendendo-se até o final da Assembleia Nacional Constituinte de 1988²⁹; 5) o quinto momento ocorreu a partir de 1995/96, quando a intensificação das ocupações de terras pelo país e a pressão social exercida pelos movimentos sociais do campo, em especial o MST recolocou na pauta política o tema da reforma agrária, obrigando o governo federal a levar adiante uma política de assentamentos mais vigorosa³⁰. Em cada um desses momentos de intensificação da luta política em torno da questão agrária nacional, é possível verificar as repercussões provocadas na configuração da questão agrária gaúcha, interferindo em maior ou menor grau no caráter das políticas agrárias postas em prática pelos governos que dirigiram a esfera subnacional do Estado, conforme será visto ao longo dos capítulos desta tese.

Os procedimentos metodológicos utilizados na realização da pesquisa³¹

O trabalho de pesquisa realizado nesta tese de doutoramento é o resultado final de uma trajetória não convencional percorrida por mim desde o ingresso no curso de mestrado do CPDA/UFRRJ, em março de 2001. Isso, porque, antes mesmo de iniciar a pesquisa que resultaria na elaboração da dissertação de mestrado recebi, no mês de fevereiro de 2002, um convite do professor Roberto José Moreira para realizar uma passagem direta ao doutorado. Tratava-se de uma opção que era facultada pelo próprio regimento interno do curso, mas que trazia em seu bojo vantagens e desvantagens, tanto no plano pessoal, quanto profissional.

No primeiro caso, havia a vantagem desta passagem vir ao encontro das minhas expectativas em dar continuidade aos estudos numa área do conhecimento que julgava ter maior afinidade, sem necessitar passar por um novo processo de seleção. No plano profissional a vantagem advinha da possibilidade de antecipar o período de tempo destinado à formação na pós-graduação, oportunizando, assim, uma entrada mais “precoce” no “mercado de trabalho”, em processos seletivos que exigissem o título de doutor. Por outro lado, no plano pessoal havia a desvantagem da pouca experiência em pesquisas anteriores, o que ampliava ainda mais o grau de dificuldade da laboriosa tarefa que é a construção de um objeto de pesquisa em ciências sociais. Além disso, seria necessário cumprir um volume de créditos em disciplinas equivalentes ao total previsto no mestrado e no doutorado (50 créditos) num período “recorde” de dois anos, o que não só aumentava a carga de trabalho, como poderia prejudicar o grau de assimilação dos conteúdos previstos no curso. No âmbito profissional, as desvantagens advinham do fato de não poder participar de nenhum processo seletivo nos quais o título

²⁸ A respeito deste assunto ver Martins (1981), Azevedo (1982), Medeiros (1989), Gonçalves Neto (1997), Gomes da Silva (1996), entre outros.

²⁹ Sobre o assunto ver Medeiros (1989), D’Incao (1990), Gomes da Silva (1987), Gomes da Silva (1996), entre outros.

³⁰ Sobre o assunto ver Martins (2000), Carvalho filho (2001), Medeiros (2002), Alentejano (2003), Medeiros & Leite (2004), Pereira (2004).

³¹ Por se tratar de uma seção que está diretamente relacionada à minha trajetória pessoal durante o processo de construção desta pesquisa optei por redigi-la em primeira pessoa do singular.

de mestre poderia ser aceito. Ademais, a possibilidade de realizar publicações ficava em parte comprometida, posto que estas geralmente costumam ocorrer ao final de um trabalho de pesquisa.

Após a realização de uma entrevista com uma banca de professores do CPDA, optei por aceitar o desafio, tendo ciência de que se tratava de uma decisão bastante difícil e que acarretaria num aumento das minhas responsabilidades em relação ao resultado final da pesquisa. Naquela ocasião, a professora Silvana Gonçalves de Paula, que integrava a banca, fez-me a seguinte advertência: “Não encare essa passagem direta ao doutorado como uma promoção, mas sim, como uma aposta que a instituição está fazendo em seu trabalho”. A lembrança permanente desta frase acompanhou-me ao longo da minha trajetória no doutorado, somando-se às tensões inerentes ao processo de construção do objeto de pesquisa³². Como agravante, a minha formação universitária havia sido realizada no campo das ciências agrárias, sendo raras as oportunidades de estabelecer um diálogo mais profundo com os autores e obras das ciências sociais.

Neste contexto, a minha proposta inicial de pesquisa apresentada no exame de seleção do mestrado no CPDA/UFRRJ, tinha como objetivo analisar os condicionantes envolvidos no processo de constituição das diferentes formas de produção inaugurados a partir da implantação dos assentamentos rurais no Rio Grande do Sul. Na época em que cursava o mestrado realizei diversas incursões a campo, tendo inclusive, escolhido três assentamentos no município de Tupanciretã (na região do Planalto Médio gaúcho), como objetos da investigação empírica. As entrevistas realizadas com os assentados, com os dirigentes regionais do MST e com os técnicos que prestavam assistência aos assentamentos rurais, assim como as percepções oportunizadas pela “observação participante”, indicaram a pertinência de estudar a ação do governo estadual naquele município. Isso, porque era bastante evidente que a política agrária estadual havia promovido um aumento substancial no número de projetos de assentamentos e do número de famílias assentadas entre os anos de 1999 a 2002. Das 664 famílias assentadas em 17 projetos de assentamentos no município, somente 310 famílias haviam sido assentadas no período anterior ao ano de 1999, em 5 projetos de assentamentos. Dos 12 projetos de assentamentos implantados no referido quadriênio, 7 deles haviam sido implantados pelo governo estadual, 4 através do convênio de aquisição compartilhada com a União e apenas 1 pelo Incra (Da Ros, 2003: 35).

Tal constatação despertou-me imediatamente o interesse em analisar a relação existente entre a política agrária estadual e os assentamentos constituídos no município de Tupanciretã, considerando que o mesmo havia sido eleito pelo governo estadual como sede de um Pólo Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável³³. Entretanto, fui percebendo que o desejo de articular três planos de relações sociais bastante complexas numa única pesquisa (estado, município e assentamento), além de ser ambicioso demais, demonstrava-se impossível de ser realizado dentro dos prazos e das

³² Neste caso convém não esquecer os ensinamentos de Bourdieu de que as tensões que acompanham o pesquisador fazem parte do processo de construção do objeto, o qual nunca é auto-evidente, uma vez que este vai se revelando em forma de fragmentos, sendo construído aos poucos, na medida em que as questões pertinentes vão sendo desvendadas. Segundo Bourdieu: “(...) a construção do objeto – pelo menos na minha experiência de investigador – não é uma coisa que se produza de uma assentada, por uma espécie de ato teórico inaugural, e o programa de observações ou de análises por meio do qual a operação se efetua não é um plano que se desenhe antecipadamente à maneira de um engenheiro: é um trabalho de grande fôlego, que se realiza pouco a pouco, por retoques sucessivos, por toda uma série de correções, de emendas, sugeridas por o que se chama o ofício, quer dizer esse conjunto de princípios práticos que orientam as opções ao mesmo tempo minúsculas e decisivas” (Bourdieu: 1989: 27).

³³ A constituição de Pólos Regionais de Desenvolvimento se constituía num dos objetivos centrais da política agrária do governo Olívio Dutra e será analisada em detalhe no capítulo VII.

condições disponíveis. Tal percepção foi corroborada pelas contribuições prestadas pelos membros da banca examinadora durante o exame de qualificação, ocorrido em dezembro de 2003, ocasião em que nos foi sugerida uma maior focalização do objeto de pesquisa³⁴. A partir de então, iniciou-se um processo de reflexão que me conduziu a abandonar, num primeiro momento, a pretensão de incluir os assentamentos na análise e, num segundo momento, o estudo de caso no já referido município.

As entrevistas realizadas ao longo da pesquisa e o exame da documentação governamental que se teve acesso fortaleceram a convicção de que naquele momento seria mais instigante analisar a política agrária estadual de forma articulada à luta política travada entre os agentes sociais em torno da questão agrária gaúcha. Essa convicção era reforçada não apenas pela escassez de trabalhos sobre esse tema no Rio Grande do Sul, mas, também, pela oportunidade de estudar uma conjuntura política específica, num estado reconhecido nacionalmente como um dos principais palcos da retomada das ocupações de terras na década de 1980.

Entretanto, as tensões em torno do objeto de pesquisa ainda não haviam acabado, mesmo após a definição de que o foco de análise seria a política agrária implementada pelo governo estadual. Isso, porque, em pleno o processo de elaboração da tese, quando deu-se início a análise das entrevistas realizadas com os gestores públicos dos governos e com os porta-vozes dos agentes sociais do campo, fui percebendo que o problema e a conjuntura política em questão eram mais complexos do que imaginava inicialmente. Isso me conduzia por uma trilha, na qual não seria possível analisar a experiência da política agrária estadual sem inseri-la no contexto das disputas políticas mais amplas em torno dos projetos de desenvolvimento, nacional e estadual, e também da luta política que estava sendo travada naquele momento em torno da questão agrária gaúcha. Tal percepção levou-me a descentrar o foco sobre o governo estadual e ampliá-lo num quadro analítico em que as políticas agrárias dos governos federal e estadual seriam estudadas numa relação de interdependência dinâmica. Este foi o propósito perseguido ao longo do trabalho de elaboração da tese, embora não seja possível afirmar com certeza que tal intento tenha sido plenamente alcançado. Esta tese, certamente, apresentará uma série de ausências e, em alguns casos, até excessos ou redundâncias, nem sempre evidentes ao autor. Porém, ela se constitui na síntese de um rico aprendizado, oportunizado por cinco anos e meio de trabalho, na maioria das vezes insólito, somente alternado pelos momentos de diálogo com o orientador e com os colegas dedicados à temáticas similares.

Neste sentido, o processo de construção deste trabalho de pesquisa não obedeceu a um plano rigidamente estruturado, com uma seqüência pré-determinada de passos a serem seguidos, conforme podem sugerir alguns “manuais” de metodologia científica. Entretanto, cabe pelo menos registrar quais foram os principais procedimentos adotados para a sua efetivação. O primeiro deles, foi o estabelecimento de contatos com alguns integrantes da Superintendência Regional do INCRA, do GRA e do MST. Tal tarefa foi facilitada em virtude de algumas dessas pessoas já serem por mim conhecidas e com as quais mantinha uma relação de amizade pessoal. Tal fato oportunizou a realização de um mapeamento dos contatos com os principais gestores e porta-vozes dos agentes

³⁴ Naquela ocasião a nossa proposição de pesquisa era a seguinte: “Investigaremos a política fundiária adotada durante o governo Olívio Dutra no estado do Rio Grande do Sul, focando os processos de constituição dos assentamentos rurais, verificando os seus principais desdobramentos no município de Tupanciretã, na região do planalto médio, no período de 1999 a 2002. A ênfase da pesquisa será concentrada no campo de lutas, em especial nas disputas travadas pelos principais agentes sociais envolvidos nas políticas agrárias, nos planos estadual e municipal, utilizando-se como ilustração os seus possíveis desdobramentos no interior de três assentamentos rurais” (Da Ros, 2003: 02).

sociais do campo. Os primeiros contatos foram realizados por ocasião das minhas viagens ao Rio Grande do Sul.

Depois disso, realizei visitas para a coleta de documentos oficiais e materiais bibliográficos na Superintendência Regional do INCRA, GRA, UFRGS, FEE. No Incra, obtivemos as cópias dos documentos oficiais contendo informações a respeito do número global de projetos de assentamentos implantados no Rio Grande do Sul e as cópias dos *clippings* com as matérias jornalísticas a respeito da questão agrária gaúcha durante o período em estudo³⁵. No GRA obtivemos cópias de documentos oficiais contendo informações a respeito das diretrizes gerais orientadoras da política agrária estadual, assim como, dos resultados globais alcançados por ela, além de mapas e figuras. Na UFRGS e na FEE realizamos um levantamento bibliográfico dos títulos publicados em artigos de revistas, dissertações, teses e livros sobre os temas correlacionados ao objeto da pesquisa.

A seguir, realizei entrevistas com os integrantes das instituições governamentais e com os porta-vozes dos principais agentes sociais do campo. Ao todo foram realizadas 40 entrevistas semi-estruturadas, as quais podem ser divididas aqui em duas modalidades: as de caráter preliminar e exploratório; e as definitivas. No primeiro caso, trata-se de entrevistas realizadas quando o objeto da pesquisa ainda não estava bem delimitado e, por isso, as questões formuladas eram mais abertas e versavam sobre diversos temas correlacionados às políticas agrárias. No segundo caso, as entrevistas foram realizadas num momento do trabalho em que os porta-vozes e os representantes das instituições governamentais já haviam sido todos contatados e o roteiro das questões já estava definido em conformidade à última delimitação do objeto de pesquisa. Em ambas as situações, os depoimentos foram coletados de acordo com a disponibilidade de agenda dos entrevistados, sendo que a maior parte delas foi realizada no ano de 2004.

Concluída a fase de levantamento das principais fontes primárias, elaborou-se um programa de leitura da bibliografia relacionada ao tema da pesquisa (livros, teses, dissertações e artigos), incluindo também a análise dos documentos oficiais, das matérias de jornais e das entrevistas transcritas. Estas fontes foram devidamente fichadas e catalogadas para serem incorporadas no processo de elaboração da tese, que teve início em março de 2005 e, foi concluído definitivamente em julho de 2006.

Esta tese contém sete capítulos. Nos três primeiros procuramos traçar um painel histórico abrangente que permitisse a compreensão da complexidade e da heterogeneidade dos problemas fundiários que se constituíram no estado, evidenciando a sua conexão com a emergência dos diversos agentes sociais que participam das lutas políticas no interior do campo dos conflitos agrários. Com isso, espera-se demonstrar que a especificidade da questão agrária gaúcha somente pode ser compreendida a luz de uma análise histórica de longo alcance. Nos quatro capítulos restantes procuramos analisar a internalização dos conflitos fundiários no âmbito dos governos (federal e estadual) e das instâncias estatais responsáveis pela implementação das políticas agrárias, numa conjuntura histórica mais recente. O objetivo principal desses capítulos é demonstrar que as tensões produzidas pela luta política travada entre os agentes sociais repercutem diretamente no caráter das políticas agrárias adotadas, assim como, no seu ritmo, extensão e na definição dos instrumentos a serem utilizados. Por essa razão, argumenta-se que o modo pelo qual os governos Fernando Henrique Cardoso e Olívio Dutra diagnosticaram e conceberam a natureza do problema agrário e, as suas possíveis soluções, estão intimamente relacionados à natureza dos seus projetos políticos e à

³⁵ A assessoria de imprensa da Superintendência Regional do Incra no Rio Grande do Sul costuma fazer cópias de todas as notícias relativas as questões agrícolas e agrárias do estado, encadernando-as conforme a ordenação das datas dos acontecimentos, as quais são chamadas de *clippings*.

composição das forças sociais que deram sustentação aos seus mandatos. Assim, pretende-se demonstrar a confirmação desse argumento através do cotejamento das diretrizes gerais das suas políticas agrárias e dos resultados alcançados no período em tela. Na sequência são apresentados os objetivos e o conteúdo das análises de cada capítulo.

No capítulo I procuramos fazer uma recuperação histórica do processo de ocupação e apropriação do território Rio-grandense, tendo como objetivos compreender a conformação da atual estrutura fundiária, assim como, a gênese dos principais problemas fundiários que caracterizam a especificidade da questão agrária gaúcha.

No capítulo II procuramos traçar um painel geral dos principais processos sócio-econômicos que se desenvolveram em concomitância ao fechamento da fronteira agrícola no Rio Grande do Sul, enfatizando as articulações existentes entre as trajetórias históricas assumidas pela economia nacional e estadual, e a maneira pela qual a agropecuária gaúcha se inseriu nesses processos. O foco dessas análises foi dirigido para as três regiões sócio-econômicas do Estado: norte, nordeste e sul, tendo como objetivo construir um painel geral que desse suporte à compreensão dos dois momentos históricos em que a luta política em torno da reforma agrária se colocou de forma mais intensa no Rio Grande do Sul, acompanhando as tendências observadas em nível nacional, a saber: no período que antecedeu ao golpe militar de 1964 e no final dos anos 70 e 80 no processo de transição do regime militar à Nova República.

No capítulo III buscamos traçar um painel geral dos principais agentes sociais presentes no *campo dos conflitos agrários* no Rio Grande do Sul, buscando caracterizá-los e diferenciá-los a partir dos seguintes parâmetros: o seu histórico, a sua abrangência geográfica, a sua estrutura organizativa, o perfil da suas respectivas bases sociais, as suas plataformas políticas, as suas formas de ação política, o seu relacionamento com o Estado e do seu grau de aproximação com a luta política por reforma agrária.

No capítulo IV analisamos o processo de implementação das políticas agrárias federais no Rio Grande do Sul durante os governos de Fernando Henrique Cardoso. Nesta direção enfatizaremos as diretrizes orientadoras da política agrária federal e a sua dinâmica de funcionamento no estado a luz da luta política travada entre os agentes sociais em torno da questão agrária gaúcha.

O capítulo V foi construído a partir de dois objetivos centrais. Um primeiro voltado à análise do processo de ascensão dos partidos que integraram a *Frente Popular* ao governo estadual, inserindo-o no contexto da retomada do processo de polarização política em torno das diferentes propostas de desenvolvimento para o estado. E um segundo voltado a tentativa de compreender a inserção da política agrária estadual no projeto de desenvolvimento rural do governo Olívio Dutra, destacando os principais aspectos envolvidos na sua dinâmica de funcionamento ao longo do mandato.

No capítulo VI traçamos um painel geral sobre os instrumentos de obtenção de terras, a dinâmica de funcionamento e os principais resultados atingidos pelas políticas agrárias federais implementadas no Rio Grande do Sul pelo segundo governo Fernando Henrique Cardoso. O foco das análises recairá sobre a política de assentamentos implementada pela Superintendência Regional do INCRA, sobre o convênio de aquisições compartilhadas com o governo estadual e sobre o programa o Banco da Terra.

Por fim, no capítulo VII apresentamos um painel geral sobre os instrumentos de obtenção de terras, a dinâmica de funcionamento e os resultados atingidos pela política agrária do governo Olívio Dutra, dando uma ênfase especial às diferentes modalidades de acesso a terra que integraram o Programa Estadual de Reforma Agrária.

CAPÍTULO I: O PROCESSO DE OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO GAÚCHO

Neste capítulo faremos uma recuperação histórica das diferentes fases do processo de ocupação e apropriação do território gaúcho. O objetivo principal será o de montar um painel abrangente dos principais aspectos que contribuíram para a conformação da atual estrutura fundiária no Rio Grande do Sul, assim como, dos principais problemas e conflitos fundiários que caracterizam a especificidade da questão agrária gaúcha. Trata-se, portanto, de um esforço no sentido de compreender a gênese dos problemas e dos conflitos fundiários existentes no estado. Este capítulo foi dividido em quatro seções. Na primeira faremos uma contextualização do processo de ocupação do território gaúcho durante o período colonial, momento em que as fronteiras estavam em permanente disputa entre as coroas ibéricas da Espanha e Portugal. Na segunda seção, analisaremos o processo de ocupação territorial ocorrido durante o período imperial, quando as políticas de colonização passaram a localizar imigrantes europeus nas áreas de matas, nas encostas do Planalto. Na terceira seção, analisaremos a continuidade da política de colonização durante o período republicano e sob a direção dos governos estaduais, quando a ocupação foi dirigida para a região norte do estado, no Planalto Gaúcho. Na quarta seção faremos uma pequena síntese dos aspectos mais relevantes a serem retidos da análise.

1.1. A ocupação territorial do Rio Grande do Sul durante o período colonial.

A configuração da questão agrária no estado do Rio Grande do Sul precisa ser analisada a luz de um processo histórico distinto das demais regiões brasileiras, tendo por base os principais condicionantes que determinaram a ocupação e a apropriação do seu território pelos primeiros colonizadores europeus. Entre esses condicionantes destacam-se: a dificuldade de acesso ao litoral, a inexistência de riquezas comercializáveis e a vegetação original. No que se refere ao primeiro condicionante, é preciso ter presente que o litoral gaúcho é aberto, arenoso e desolado, o que dificultava a ancoragem das embarcações. O único ponto de acesso era a barra do canal de Rio Grande, onde se localiza atualmente o principal porto do estado. Os outros dois pontos de acesso ao território se localizavam, respectivamente, na baía de Laguna, ao Norte do atual estado de Santa Catarina e, ao Sul, no estuário do rio Prata, entre as regiões que hoje compreendem o Uruguai e a Argentina. Ambos os pontos assumiram uma importância estratégica. O segundo condicionante foi a inexistência de riquezas que pudessem ser comercializadas nas metrópoles européias, o que contribuiu para que o território permanecesse praticamente esquecido e inexplorado por mais de um século, sendo integrado tardiamente ao restante do Brasil Colonial. Nessa época, o território rio-grandense não se enquadrava nos marcos da “acumulação primitiva”, baseada principalmente na exploração de metais preciosos ou numa agricultura voltada a produtos de alto valor comercial, a exemplo daquela que vinha sendo praticada nos engenhos de açúcar desenvolvidos em larga escala na América Portuguesa (Pesavento, 1994: p. 7; Zarth, 1997: p. 20; Costa, 1988: p. 32). Quanto ao terceiro condicionante, registre-se que o território gaúcho apresentava no tempo da ocupação duas formações bem distintas: uma área de campo, que correspondia a aproximadamente 52% do território, e uma outra área com matas tropicais e subtropicais, que cobriam o restante dos 48% da sua superfície (Brum, 1988: p. 15-17). Essa dicotomia entre campo e

floresta contribuiu desde o início para a constituição de uma divisão territorial do trabalho, na qual o campo destinava-se às atividades da pecuária e nas florestas priorizava-se a extração de erva-mate e a agricultura em sistema de coivara³⁶. Posteriormente, com a entrada dos colonos nas regiões de mata, estas passaram a ser derrubadas para a prática de uma agricultura policultora³⁷.

A exemplo das demais regiões da América, o território sulino não se encontrava desabitado, pois, já estava ocupado por populações indígenas, as quais eram compreendidas por três grandes grupos: os *Jês*, os *Guaranis* e os *Pampeanos*. O contato dos colonizadores europeus com os indígenas ocasionou a expropriação do seu antigo território e o extermínio quase que completo da sua população, bem como a dissolução de sua cultura. Atualmente, os agrupamentos indígenas que ainda restam no estado vivem em aldeamentos criados durante o século XIX, ou migrando de cidade em cidade, como é o caso dos descendentes dos guaranis. Alguns desses aldeamentos ainda estão em processo de litígio, em face das constantes intrusões sofridas ao longo dos tempos, não raro patrocinadas pela ação irregular do Estado regional, através das políticas de colonização³⁸.

Os primeiros contatos dos colonizadores europeus com as populações autóctones ocorreram a partir do século XVII, quando avançaram sobre o atual território gaúcho duas linhas de penetração: a portuguesa e a espanhola. A linha portuguesa era constituída pelos padres jesuítas, que adentraram ao território para catequizar os indígenas chegando até a atual cidade de Rio Grande, e pelo bandeirismo que visava o apresamento de indígenas. A linha Espanhola se constituía de padres jesuítas sediados no Paraguai, os quais penetraram ao leste do rio Uruguai, onde fundaram entre os anos de 1626 a 1636 as 18 reduções jesuíticas na província do Tape, nas zonas dos rios Ijuí, Piratini, Jacuí, Taquari, Guaíba, Pardo e outros. Essas reduções eram ao mesmo tempo núcleos de catequese e de introdução de gado Vacum, bem como de cavalos trazidos pelos próprios jesuítas da província argentina de Corrientes (Rückert, 1997: p. 44-46).

A expansão ao sul ocorreu durante o período da união entre as Coroas Ibéricas de Portugal e da Espanha, que compreendeu os anos de 1580 a 1640. Nessa época, os holandeses ocuparam o nordeste brasileiro, apoderando-se também dos entrepostos de tráfico negreiro que os portugueses mantinham na África, estancando o fornecimento de mão-de-obra escrava para as regiões brasileiras que não estavam sob o domínio dos holandeses. Nesse contexto, a província de São Paulo, que à época estava desvinculada do processo agroexportador, passou a cumprir um papel fundamental, na medida em que se especializou no apresamento de indígenas para vendê-los como escravos nas regiões açucareiras. Nas suas ações de apresamento aos indígenas, os bandeirantes davam preferência àqueles que já estavam “pacificados” e “disciplinados pra o trabalho”, como era o caso dos indígenas reunidos nas reduções missionárias³⁹ (Pesavento, 1994: p. 08).

³⁶ A coivara é uma prática agrícola antiga herdada dos índios e caboclos que consistia no abate do mato menor com foices e do mato maior com serrotes e machados para a posterior queimada e plantio sobre as cinzas. Passado um certo tempo, a terra era abandonada para ser deixada em *pousio*, enquanto isso novas frentes iam sendo abertas (Carini, 2005: p. 146).

³⁷ Segundo, Costa (1988: p. 32), essa divisão territorial do trabalho já existia no tempo dos indígenas, pois as áreas de mata (norte e centro) eram ocupadas pelas etnias Jê que praticavam a agricultura; e nas áreas de campo, dominava a caça pelos cavaleiros da nação chaná (minuanos e charruas). Nas palavras do autor: “É bastante provável que tenha raízes aí, o mito, ainda hoje pregado por alguns estancieiros, de que somente as áreas de mata seriam favoráveis ao uso agrícola do solo”.

³⁸ Analisaremos o processo de expropriação das terras indígenas ao final desse capítulo.

³⁹ As reduções missionárias compreendiam o conjunto das construções nas quais se concentravam as populações indígenas arregimentadas pelos padres jesuítas.

A ação contínua dos bandeirantes no apresamento dos indígenas aldeados levou ao abandono da área pelos jesuítas por volta de 1640, momento que coincidiu com o fim da União Ibérica e a restauração de Portugal⁴⁰. Isso possibilitou a expulsão dos holandeses do Brasil e o restabelecimento do tráfico negreiro, cessando assim a atividade dos bandeirantes. Os poucos índios que conseguiram escapar abandonaram o Rio Grande do Sul, e, juntamente com os padres jesuítas, incorporaram-se aos povos das missões existentes à oeste do rio Uruguai, em território hoje pertencente à Argentina. Nessa fuga, os jesuítas deixaram para trás o seu rebanho de gado, o qual se multiplicou significativamente, formando a “Vacaria Del Mar”. O gado começou a ser caçado e abatido, tanto por portugueses como por espanhóis, que vendiam o couro e o sebo aos comerciantes ingleses e franceses no estuário do rio Prata. Assim, a preia (captura) do gado xucro tornou-se, naquela época, o fundamento econômico básico da apropriação das terras gaúchas (Pesavento, 1994: p. 7-9; Brum, 1988: p. 19; Lazzarotto, 1978: p. 22-25).

A partir desse momento começou uma disputa estratégica entre as nações Ibéricas em torno da ocupação da região compreendida pela Bacia do rio Prata⁴¹. Isso porque, ao final da União Ibérica, Portugal viu-se com o seu reino diminuído, pois havia perdido as suas colônias no Oriente e na África, em razão das concessões feitas aos holandeses e ingleses. Com o objetivo de lucrar mais com a exploração de sua colônia, o reino de Portugal voltou-se para áreas ainda não exploradas no extremo sul, em particular, na zona do rio Prata, uma vez que os portugueses haviam estabelecido as suas bases por lá no período da União Ibérica. Para atingir os seus objetivos, nem mesmo o Tratado de Tordesilhas (1494), no qual estava estabelecido que o território do atual estado do Rio Grande do Sul pertencia à Espanha, foi suficiente para barrar as investidas dos portugueses na extensão dos seus domínios. A partir de uma hábil estratégia militar, Portugal iniciou as suas investidas no ano de 1680, com a fundação da Colônia de Sacramento, pela qual visava lucrar com o contrabando da prata e do comércio de couro oriundo da captura do gado xucro, concorrendo comercialmente com a cidade espanhola de Buenos Aires⁴². Posteriormente, foi fundada em 1686, a cidade de Laguna, cujo objetivo era dar apoio militar e estratégico à Colônia de Sacramento. Finalmente, em 1737, seria fundado o Forte Jesus-Maria-José, a atual cidade de Rio Grande, constituindo-se no primeiro núcleo oficial de povoamento português em território gaúcho. Com essas iniciativas, os portugueses buscaram assumir o controle dos três pontos estratégicos do litoral, os quais ofereciam condições de ancoragem às embarcações, esperando com isso assegurar para si o domínio do território do rio Prata. Essa pretensão portuguesa desencadeou a reação dos castelhanos de Buenos Aires e da Coroa Espanhola, iniciando um longo período de lutas entre portugueses e brasileiros contra os castelhanos e espanhóis pela posse desse território. Essas lutas tiveram início em 1680, e se estenderam até o ano de 1828, quando o Brasil e a Argentina aceitaram a

⁴⁰ Segundo Lazzarotto (1978: p. 21), com a ação das bandeiras estima-se que tenham sido capturados mais de 200.000 indígenas. Entre as principais incursões dos bandeirantes sobre a região destacam-se as seguintes: Raposo Tavares (1636); André Fernandes (1637); Fernão Dias Paes (1637 e 1638); Domingos Cordeiro (1638).

⁴¹ Nessa época, a descoberta das minas de prata pelos espanhóis, na região de Potossi no Peru, converteu a zona do rio Prata num entreposto comercial importante para a troca de mercadorias européias (Pesavento, 1994: p. 10).

⁴² De acordo com Maestri (1993: p. 31-32), o escravo negro estava entre as “mercadorias” mais procuradas nas atividades de contrabando na zona do rio Prata, sendo geralmente trocado por prata, couro, sebos, etc. Os escravos introduzidos na Colônia da Sacramento eram destinados em sua maioria para o Peru, Buenos Aires, Chile, Paraguai, etc. Alguns permaneciam na Colônia, sendo ocupados nas mais variadas atividades, tais como, criados, agricultores, carregadores e até mesmo, soldados.

independência da República Oriental do Uruguai, delimitando as fronteiras entre os países do extremo sul (Pesavento, 1994: p. 10-11; Brum, 1988: p. 22-24).

Inicialmente, a prática de uma pecuária de caráter predatório, com o objetivo de extrair apenas o couro para exportar à Europa, resultou em sérios prejuízos ao rebanho, que começou a escassear. Os padres jesuítas que por volta de 1682 retornaram ao Rio Grande do Sul, logo perceberam esse problema, passando a separar uma parte do gado que capturavam para comporem as suas reservas junto às reduções que estavam sendo inauguradas na região noroeste do estado. Tais núcleos indígenas ficaram conhecidos como os Sete Povos das Missões, sendo compreendidos por São Borja, São Nicolau, São Miguel, São Luiz Gonzaga, São Lourenço, São João Batista e Santo Ângelo⁴³. As missões foram fundadas a partir da estratégia traçada pela coroa espanhola para conter o avanço português em direção ao litoral sul, formando povoados a partir do rio Uruguai e ocupando as terras com estâncias e lavouras. Em virtude da falta de população branca para essa empresa, priorizou-se o emprego da população indígena do grupo dos guaranis⁴⁴. As missões constituíram-se em importantes centros políticos, econômicos e culturais da região, dedicando-se à criação de gado, à extração de erva-mate nativa e plantada, além da prática de uma agricultura voltada ao cultivo da mandioca, milho, batata doce, algodão, amendoim, feijão, abóbora, árvores frutíferas, hortaliças, etc (Lazzarotto, 1978: p. 19-38; Flores, 2003: p. 22-36; Pesavento, 1994: p. 11-12).

Em razão da pujança econômica das missões e da sua relativa autonomia política, os jesuítas passaram a ser considerados como uma ameaça, generalizando-se o boato de que os mesmos estavam construindo um “Estado dentro do Estado”, imbuídos da intenção de formarem um “Império Teocrático na América”. Por essa razão, a região dos Sete Povos foi colocada em pauta nas negociações do Tratado de Madrid em 1750. Posteriormente, com a generalização de um ambiente hostil à Companhia de Jesus, os jesuítas acabaram sendo expulsos de Portugal em 1759, da Espanha em 1767 e da América em 1768, efetivando-se o confisco de suas propriedades (Pesavento, 1994: p. 12-13).

O tratado de Madri definiu os limites territoriais de cada nação. Pelo tratado, a colônia de Sacramento passou para o domínio da Espanha e a região das Missões para Portugal. Nesse processo, os indígenas deveriam deixar os seus povoados e se fixarem em terras espanholas. A recusa dos indígenas em entregar as suas terras deu início a *guerra guaranítica* (1754-1756), sob a liderança de um chefe tribal chamado Sepé Tiaraju. Apesar da heróica resistência, os indígenas foram fragorosamente derrotados. Posteriormente, em 1761 foi assinado o Tratado de El Pardo, que anulava o Tratado de Madrid, fazendo retornar o território das missões aos espanhóis. Logo em seguida, em 1768, os jesuítas foram expulsos dos Sete Povos, sendo substituídos por padres de

⁴³ De acordo com Ferreira (2003: p. 33), com a multiplicação natural dos animais da Vacaria do Mar, a região da Campanha tornou-se um espaço insuficiente para abrigar as manadas. Nas palavras da autora: “Os primeiros anos do século XVIII corresponderam ao período em que os missionários dos sete povos ampliaram suas reservas de gado, direcionando-os para os campos do Planalto, no atual território sul-riograndense. Por volta de 1700, toda essa região era protegida por matas de pinheirais, que acabou formando uma barreira natural para os rebanhos. Assim, os animais encontraram ambientes propícios para a reprodução e logo se formou outra reserva, a Vacaria dos Pinhais, nos Campos de Cima da Serra”.

⁴⁴ Segundo Flores (2003: p. 22), o sistema de colonização e povoamento dos espanhóis era voltado para formação de vilas e povoados, localizados de preferência no interior para evitar ataques de piratas. Esse sistema diferia daquele praticado pelos portugueses constituído por duas estratégias principais: a) a ocupação do litoral, com a fundação de cidades para facilitar o comércio com Portugal; b) e a distribuição de sesmarias para promover o povoamento do interior. Com esse sistema, os portugueses conseguiram avançar sobre o território com menos gente, pois cada sesmeiro se convertia num soldado que defendia a sua casa e, conseqüentemente, o reino de Portugal dos ataques dos espanhóis.

outras ordens religiosas e por governadores militares, os quais passaram a tratar os indígenas como escravos, roubando o seu gado e vendendo as suas terras. Esse processo levou os indígenas a abandonarem os seus povoados, passando a se empregar como peões nas estâncias da região, marcando definitivamente o início da decadência das missões⁴⁵ (Love, 1975: p. 9; Flores, 2003: p. 57-58).

Nesse meio tempo, em função da conjuntura política européia marcada pela Guerra dos Sete Anos, a Espanha declarou guerra a Portugal e, em 1762, invadiu a Colônia de Sacramento. Mais tarde, em 1763, tomou a vila de Rio Grande, reduzindo o território português à margem esquerda do rio Jacuí, desde o rio Pardo até o Guaíba, incluindo os campos de Viamão. A ocupação espanhola durou até o ano de 1776, quando os portugueses conseguiram retomar a vila de Rio Grande, expulsando os espanhóis da região litorânea. Em 1777, com a assinatura do Tratado de Santo Ildefonso, a região do litoral foi devolvida a Portugal. No ano de 1801, mais uma vez as duas coroas ibéricas entraram em guerra, e, nessa ocasião, o território das missões foi conquistado definitivamente pelos portugueses, que pagaram um grupo de mercenários para expulsar de vez os espanhóis (Flores, 2003: p. 57-65). A partir desse momento, o povoamento das terras das missões se acelerou significativamente, com o estabelecimento de militares e de tropeiros de gado provenientes de São Paulo, Curitiba, Lages, Laguna, etc., constituindo as estâncias de criação de gado (Rückert, 1997: p. 51).

No final do século XVII, a decadência da lavoura de açúcar no Nordeste coincidiu com a descoberta de ouro e diamantes nas Minas Gerais. A mineração tinha como característica básica, um alto grau de especialização, o que foi determinante na concentração de grandes massas populacionais, com maior poder aquisitivo, em cidades distantes do litoral. Esse processo permitiu o surgimento de um mercado interno no Brasil. Assim, os rebanhos de gado formados a partir das Vacarias nos campos do Sul do Brasil passaram a assumir uma importância crucial. A partir daí, o Rio Grande do Sul conectou-se à zona das Gerais, como economia subsidiária da economia central de exportação, atraindo as atenções de paulistas e lagunistas interessados em capturar o gado para transportá-lo à região mineradora⁴⁶.

Não demorou muito para que a cidade de Laguna se transformasse no foco de irradiação para as incursões ao sul, num movimento espontâneo, mas que contava com o apoio da Coroa Portuguesa. Se, por um lado, o interesse popular se concentrava na captura do gado xucro, por outro, a Coroa orientava-se pelo povoamento das terras ao sul em direção à Sacramento. Dessa forma, a penetração oficial dos portugueses em território gaúcho ocorreu no ano de 1721, com a entrada de Francisco de Brito Peixoto, o filho do fundador de Laguna. O objetivo dessa expedição era fundar povoações e cuidar para que o comércio do gado não caísse em mãos castelhanas (Pesavento, 1994: p. 13). O resultado imediato foi o surgimento dos primeiros “arranchamentos” junto ao Litoral Norte, nos campos de Tramandaí e Viamão, sendo que, aos poucos, a terra foi sendo requerida e legitimada por sesmeiros que passaram a se dedicar à pecuária extensiva (Ferreira, 2003: p. 34).

⁴⁵ Segundo Freitas: “Estimou-se que andava por 20 mil os missioneiros espalhados pelas estâncias e povoações sul-rio-grandenses. Em alguns lugares, como Rio Pardo, os missioneiros eram tão numerosos que se falavam indiferentemente o português e o guarani. Não por acaso, a partir da conquista das missões, a economia pastoril conheceu notável expansão”(Freitas, 1993: p. 451).

⁴⁶ Pesavento (1994: 13-14). Nessa época, *os tropeiros de gado* voltavam-se principalmente para a captura do *gado vacum* para a alimentação e do *gado muar* para o transporte, o qual era adquirido junto às minas decadentes de Potosi, no Peru. A atividade de captura e transporte do gado não era uma tarefa fácil, uma vez que esta envolvia a arregimentação de um grupo de pessoas armadas, o que tornava o *tropeiro* num verdadeiro chefe de bando.

Nessa época, a atividade de tropeio do gado era feita com a reunião dos animais para serem conduzidos desde a distante Colônia de Sacramento, cruzando os campos do atual território sul-riograndense até atingir a feira de Sorocaba, em São Paulo e, daí, levados para a região das Minas Gerais. O comércio do gado vivo proporcionou a abertura das primeiras vias de comunicação do Rio Grande do Sul com o restante do país, sendo que as principais eram a estrada do Litoral (aberta em 1703) e a estrada da Serra (aberta em 1727) (Ferreira, 2003: p. 35).

Na fase inicial de exploração dos rebanhos, os campos de Cima da Serra eram povoados pelos índios Botocudos, principais adversários dos Kaingang, que viviam entre os rios Uruguai e Iguaçu e migravam freqüentemente para coletar pinhão e mel. A necessidade de sobrevivência, mediante a defesa do seu território fez com que os índios Botocudos e Kaingang atacassem de surpresa os fazendeiros estabelecidos com a sua gente e seus animais⁴⁷. Para facilitar a conquista do rebanho e assegurar a posse das terras, mesmo com o risco de ataques indígenas, os colonizadores optaram por estabelecer fazendas na província de São Pedro. O governo central coerente com a sua estratégia de colonização do interior brasileiro passou a conceder glebas de sesmarias aos tropeiros decididos a se estabelecerem com a sua gente nos campos do Brasil meridional⁴⁸. Assim, o povoamento dos Campos de Cima da Serra, bem como do restante do território do Rio Grande do Sul, ocorreu obedecendo aos princípios de uma estratégia militar. Portanto, foi o período do tropeirismo (ocorrido entre o final do século XVII e o final do século XVIII) que se iniciou o processo de articulação do território sulino ao centro da colônia, assim como a ocupação sistemática das terras por tropeiros, que acabavam se fixando nos locais que integravam as rotas das suas andanças (Ferreira, 2003: p. 36-38). Segundo essa mesma autora:

O início do século XVIII inaugurou o povoamento e posse do nordeste gaúcho, abrangendo toda a faixa litorânea e a encosta superior da serra. A primeira doação de sesmaria no atual Rio Grande do Sul efetivou-se exatamente nesse espaço ainda no ano de 1732. Manuel Gonçalves Ribeiro recebeu glebas de terras na praia de Conchas, posteriormente Tramandaí, área que passaria a integrar o município de Santo Antônio da Patrulha (Ferreira, 2003: 38).

Desse modo, percebe-se que o objetivo perseguido pela coroa portuguesa através da distribuição das primeiras sesmarias no sul do Brasil, era o de garantir a cultura efetiva da terra e, ao mesmo tempo, proporcionar a fixação de colonizadores luso-brasileiros em terras inexploradas. Com isso, evitava-se a indesejável presença de aventureiros e contrabandistas numa área concebida como estratégica do ponto de vista geopolítico⁴⁹. Mas aos poucos, a concessão de sesmarias foi se afastando do seu

⁴⁷ Segundo Ferreira: “À medida que os aventureiros se apossavam das terras e do gado, os nativos viam-se obrigados a se refugiar no interior, abrigando-se em lugares até então inacessíveis para o colonizador, como as áreas de mata densa. Na fase de estruturação das primeiras fazendas, certamente, as maiores vítimas foram às comunidades nativas locais, aos poucos confinadas nas regiões florestais: “apesar da resistência, os grupos indígenas capitularam diante da superioridade dos invasores” (Ferreira, 2003: p. 37).

⁴⁸ Pela Lei de Sesmarias, os representantes de Coroa Portuguesa concediam terras sem qualquer ônus e a quem bem entendessem, com exceção aos súditos da Espanha. Os contemplados eram, geralmente, os homens acessíveis à administração colonial, representados no sul pelos oficiais superiores e subalternos, os aventureiros e comerciantes bem sucedidos, os homens de posses (Ferreira, 2003: p. 39).

⁴⁹ Segundo Pesavento (1994: p. 15), a principal diferença entre a concessão de sesmarias praticada no Nordeste e no Sul, diz respeito ao fato de que na área açucareira a capitalização prévia era um requisito básico para a obtenção de terra, enquanto que no extremo sul esse não era o critério definidor. Embora não se desprezasse a disponibilidade de recursos por parte dos futuros estancieiros, as sesmarias, em regra, foram concedidas como retribuição a serviços militares prestados.

objetivo inicial, passando a ser descumpridas as normas de medição e demarcação judicial. Praticamente inexistiam propriedades com títulos regulares, e diversas posses concedidas antes de 1822 haviam perdido a sua validade. Com o fim do regime de Sesmarias em 1822, abriu-se espaço para a aceleração da posse desordenada e a incorporação de superfícies por particulares (Ferreira, 2003: p. 46-47).

A decadência da atividade mineradora, no final do século XVIII, não chegou a afetar profundamente a economia gaúcha, pois nessa época surgiram como alternativas a comercialização do trigo e do charque, os quais destinavam-se ao abastecimento interno. No primeiro caso, a produção do trigo estava diretamente relacionada com a imigração de casais açorianos em território sulino (Pesavento, 1994: 16). A vinda dos açorianos estava associada ao cumprimento de objetivos estratégicos, tais como o povoamento da região das Missões - que pelo Tratado de Madrid de 1750 passaria a pertencer a Portugal -, e a introdução de uma economia de subsistência que pudesse abastecer as tropas aqui sediadas. Assim, a partir de 1752, começaram a ingressar os primeiros casais, que se espalharam irregularmente, ficando quase 20 anos sem receber as terras prometidas. Somente a partir de 1764 a Coroa cumpriria as suas promessas, concedendo datas de terra (372 hectares) para os açorianos iniciarem uma agricultura de base familiar, na qual se destacou o cultivo do trigo. Por algum tempo o trigo chegou a se constituir no principal produto de exportação do Rio Grande do Sul, atingindo o seu auge no ano de 1813. Posteriormente, com o desenvolvimento do charque, a lavoura de trigo perdeu espaço, entrando em decadência, sendo que os principais fatores que contribuíram para isso foram: a precariedade técnica da sua produção; a inserção do produto em um mercado internacional extremamente competitivo; a falta de amparo governamental expressa nas constantes requisições de produtos para alimentar as tropas, sem efetuar o devido pagamento; a incidência de doenças (como a “ferrugem”) que assolou os trigais, desestimulando novas plantações; e, por fim, pela maior lucratividade da atividade pecuária, que passou a atrair os açorianos (Pesavento, 1994: p. 16; Love, 1975: p. 10-11).

A decadência da mineração, provocada pelo esgotamento das minas auríferas no sudeste e centro-oeste brasileiro, acarretou numa diminuição do consumo de mulas e do gado em pé, obrigando os estancieiros gaúchos a se dedicarem à produção de um novo produto: o charque. O rápido crescimento da produção de charque gaúcho foi favorecido pelas fortes secas ocorridas no nordeste em 1777, 1779 e 1792. Essas secas provocaram uma diminuição repentina dos rebanhos bovinos, comprometendo a produção da carne seca nordestina destinada ao abastecimento da Colônia. Nesse contexto, a produção de carne seca nordestina entrou em decadência e abriu-se um espaço que passou a ser ocupado pelo charque gaúcho, tornando o Rio Grande do Sul num dos principais abastecedores internos. Tal fato contribuiu para o surgimento de inúmeras charqueadas que se localizaram às margens dos rios Pelotas, Jacuí, Taquari, Jaguarão e da Lagoa dos Patos, as quais abatiam o gado conduzido da região da Campanha gaúcha (Ferreira, 2003: p. 47- 48; Maestri, 1993: p. 41).

Com as charqueadas, iniciou-se a introdução sistemática e significativa de escravos no sul, bem como da acumulação de riquezas a partir da produção direta pelo trabalhador servil. A presença da população negra foi tão significativa que no ano de 1858, o Rio Grande do Sul contava com 70.880 escravos, quase 25% da sua população⁵⁰. Segundo Mário Maestri:

⁵⁰ Nos poucos estudos históricos realizados sobre a contribuição do negro na formação social do Rio Grande do Sul, ainda pairam algumas controvérsias. As primeiras publicações sobre o tema afirmavam que a presença do negro não havia sido significativa, outros concluíram que ela se restringiu às atividades das charqueadas. Atualmente, algumas pesquisas vêm demonstrando que a participação do negro foi

O ciclo da charqueada inaugura a definitiva estruturação do escravismo como modo de produção dominante de uma ampla região de nossos territórios. (...) Por mais de cem anos, a classe economicamente mais dinâmica viverá da exploração direta do trabalho escravo. Teremos então nossas senzalas, nossos feitores, o tronco. Teremos nossas “casas grandes” e, nelas, o eterno medo da insurreição servil; frente a frente o senhor e o escravo (Maestri, 1993: p. 40-41).

A presença do trabalho escravo nas charqueadas gaúchas foi durante muito tempo, um dos principais fatores que determinaram a baixa competitividade do charque gaúcho em relação aos seus concorrentes no rio Prata. Estes últimos, já se utilizavam naquela época do trabalho livre, além é claro, de contarem com o apoio governamental que se traduzia na isenção dos tributos de exportação e dos direitos de importação do Sal de Cádiz. Essa desvantagem foi minorada, e até mesmo convertida em vantagem a partir de 1810, quando as guerras pela independência ocorridas nos países da região do rio Prata determinaram a crise dos “saladeros”⁵¹. A partir daí o gado platino passaria a ser encaminhado para as charqueadas rio-grandenses. Posteriormente, com a vinda da família real para o Brasil, D. João empreendeu uma campanha contra a Banda Oriental (Uruguai), anexando-a no ano de 1820 sob o nome de Província Cisplatina. A afirmação da pecuária como atividade regular durante o período colonial, foi determinante na consolidação do poder econômico e político dos latifundiários pecuaristas, os quais passaram a dominar completamente a sociedade gaúcha no período subsequente (Love, 1975: p. 11; Pesavento, 1994: p.18).

1.2. A Terra e o poder no Rio Grande do Sul durante o período Imperial.

O advento do período Imperial no Brasil foi acompanhado pela ascensão do café como principal produto de exportação. A principal zona produtora era o Vale do Paraíba do Sul, o que possibilitou aos “barões do café” do Rio de Janeiro exercerem um maior controle sobre o poder político. Os novos “donos do poder” eram defensores de uma monarquia unitária e centralizada, que atendessem aos seus interesses em detrimento dos interesses das demais regiões do país (Pesavento, 1994: 36). Segundo essa mesma autora:

Estes interesses se traduzem, basicamente, em manter o controle das decisões políticas, garantindo a fidelidade dos cargos executivos regionais através da nomeação dos presidentes de província; definir a política econômico-financeira nacional, de modo a favorecer o centro através da arrecadação tributária; exercer hegemonia sobre o país, barganhando com as principais elites regionais, quando necessário (Pesavento, 1985: p. 10).

No Rio Grande do Sul, o predomínio da pecuária extensiva e das charqueadas escravistas, voltadas ao fornecimento de charque para o mercado interno relegava o estado à uma condição subsidiária à economia cafeeira. Tal condição tornava o estado dependente, não só dos preços oferecidos pelo centro, mas também, da capacidade de absorção do mercado interno. Sem mencionar o fato de que a política tributária orientava-se no atendimento dos interesses nucleados nos setores de exportação do café. Tais condicionantes interferiram diretamente na baixa capacidade de retenção interna

maior do que a historiografia mostrou até agora, cuja presença foi bastante disseminada em diversas regiões e atividades econômicas do estado, inclusive nas estâncias e nas regiões de imigração estrangeira, onde se supunha não existirem. Possivelmente, com o avanço das pesquisas, poderemos ter um quadro mais atualizado e abrangente sobre o significado contribuição da cultura negra na formação Rio-grandense. Sobre o assunto consultar Zarth (2002: p. 103-152).

⁵¹ Denominação hispânica para a indústria do charque existente na Argentina e no Uruguai.

dos excedentes econômicos, o que impedia a capitalização do setor (Pesvento, 1985: p.10).

Dessa forma, os interesses dos “barões do café” se contrapunham aos interesses dos estancieiros/charqueadores do Rio Grande do Sul. Para os cafeicultores que compravam o charque, o importante era adquiri-lo a baixos preços, através da fixação de baixas tarifas alfandegárias e da permissão da entrada do charque dos concorrentes platinos. Essa política, no entanto, não era uniforme, uma vez que para compensar a redução na arrecadação dos impostos de importação do charque, os detentores do poder central elevavam as tarifas para a importação de outros produtos, entre os quais estava o sal de Cádiz, principal insumo utilizado nas charqueadas. Os estancieiros/charqueadores também defendiam uma política discriminada de impostos, porém às avessas. Ou seja, defendiam o protecionismo do charque sulino, impedindo a entrada dos produtos dos seus concorrentes platinos e o barateamento do sal no mercado interno (Pesavento, 1985: p.12-13).

No plano político, o centralismo expresso na nomeação dos presidentes das províncias que governavam atendendo aos interesses dos cafeicultores impossibilitava à oligarquia sulina de comandar os destinos da política local com uma relativa autonomia⁵². Nesse contexto, os seus interesses eram duplamente contrariados, tanto no plano da economia, como no da política. Assim, em 1825, eclodiu uma sublevação da Banda Oriental contra o domínio do Império, mobilizando novamente o Rio Grande do Sul para uma campanha militar contra os revoltosos, em uma luta que duraria até o ano de 1828, quando foi assinada a paz com a mediação da Inglaterra. A partir daí, o Uruguai se tornou numa nação independente (Pesavento, 1994: p. 36-37).

A perda da Banda Oriental significou um baque na economia do charque, pois, o gado uruguaio deixou de ser dirigido para as charqueadas rio-grandenses, deslocando-se para as platinas, que estavam em processo de rearticulação. Além disso, naquela conjuntura as tensões entre as províncias e o Império começaram a se acumular, dando margem a rebeliões, com a presença de idéias federativas e republicanas associadas à insatisfação das oligarquias regionais. Nesse quadro de tensões, eclodiu no Rio Grande do Sul, no dia 20 de setembro de 1835, a revolução Farroupilha, marcando um enfrentamento com as forças imperiais até o ano de 1845, quando foi assinada a paz nos termos propostos pelo Duque de Caxias, o comandante das tropas imperiais⁵³.

A revolução Farroupilha, apesar de ter sido um dos maiores conflitos internos enfrentados pelo Império brasileiro no século XIX, motivada por profundas contradições com o centro e orientada pela bandeira do federalismo republicano, ainda assim, foi um conflito de caráter conservador. Isso porque, a revolução pautava-se pela defesa do latifúndio pastoril, que se constituía como a unidade espacial viabilizadora da inserção regional na economia nacional e, ao mesmo tempo, o núcleo principal do poder

⁵² Dentre as principais queixas das elites sulinas estavam: a) a injusta tributação do charque e o privilegiamento do concorrente estrangeiro; b) a desproporção do retorno das rendas arrecadadas em impostos para a Província do Rio Grande; c) a nomeação de presidentes pelo centro que eram alheios aos problemas e interesses locais; d) o não reconhecimento do valor militar dos gaúchos, uma vez que os comandos das tropas eram dados a elementos estranhos à província (Pesavento, 1985: 15).

⁵³ A principal motivação que levou à assinatura da “paz honrosa” foi à iminência de um novo conflito na região do rio Prata, desta vez com a Argentina de Rosas. Nesse sentido era preciso contar com o apoio militar dos estancieiros gaúchos e suas milícias armadas. Dentre as concessões feitas pelo Império estavam: a) a elevação de 25% da taxa alfandegária sobre o charque importado; b) o direito dos estancieiros escolherem naquele momento o seu presidente da província, onde foi escolhido o próprio Caxias (sic); c) as dívidas contraídas seriam pagas pelo governo central; d) todos os farrapos poderiam passar para o exército brasileiro com os mesmos postos com que lutavam nas forças rebeldes (Pesavento, 1994: p. 36-40).

das classes dominantes locais⁵⁴. A principal fração da classe dominante, representada pelos estancieiros reivindicava através da sua base territorial, o poder que lhes fora negado pelo centralismo e a unilateralidade das decisões do Império (Costa, 1988: p. 36).

A eclosão da revolução farroupilha se constitui num marco importante da história do Rio Grande do Sul, pois delimita o final de uma etapa caracterizada pelas constantes lutas entre as coroas Ibéricas em torno da apropriação do território e a fixação das suas fronteiras. Segundo Costa: “Apropriado o território, fixada a fronteira, articulava-se nitidamente uma base econômica específica (a pecuária), um grupo hegemônico regional (o caudilhismo militar pastoril) e uma identidade cultural-ideológica forjada no espaço latifundiário e nas práticas sociais a ele vinculadas”(Costa, 1988: p. 36).

Durante essa etapa, observa-se a formação de uma sociedade intimamente vinculada aos valores e interesses representados pela região da campanha gaúcha, lançando as bases de uma postura regionalista, que apareceria com bastante vigor no período da derrocada do Império (Heidrich, 2000: p. 51). Esse regionalismo persistiu ao longo dos tempos - ainda que sob novas roupagens -, no discurso e na prática política das elites agrárias gaúchas, no qual a defesa dos seus interesses era apresentada como sendo a defesa dos “interesses do Rio Grande”. Segundo Costa:

Regionalismo seria um processo de criação e sustentação de determinados significados sociais, relacionados sempre a um dado território, através dos quais uma fração de classe, hegemônica ou portadora de alguma bandeira autonomista, procura fazer valer os seus interesses – de natureza política-econômica e/ou de identidade cultural (que também não pode ser separada de uma fundamentação política) – frente aos interesses da classe dominante ao nível do Estado-Nação. (Costa, 1988: p. 26).

A consolidação e o desenvolvimento desse espírito autonomista na região da Campanha preocupava sobremaneira o império. Nesse sentido, a própria política de colonização estrangeira, com a viabilização da entrada de imigrantes alemães, tinha entre os seus objetivos contrabalançar o poderio local dos senhores de terra, gado e escravos através do estabelecimento de uma sociedade de pequenos proprietários rurais fiéis ao governo central. Além dos objetivos geopolíticos de ocupação de um território de fronteira, o que estava em pauta para o Império, era a diversificação sócio-política da província, até então dominada unilateralmente pelos pecuaristas⁵⁵ (Pesavento, 1985: p. 13; Costa, 1988: p. 42).

A afirmação do domínio econômico e político dos estancieiros/charqueadores sobre a sociedade gaúcha se intensificou a partir do final da Revolução Farroupilha, quando a pecuária viveu o seu momento de auge, sendo beneficiada de um lado, pelos acertos feitos com o governo central e, de outro, pelas lutas de independência ocorridas nos países da região do rio Prata (Pesavento, 1994: p. 40). Nessa época, praticamente a metade da população gaúcha habitava a região sul e o oeste do vale do Jacuí. As cidades de Rio Grande e Pelotas que constituíam os centros comerciais e industriais começavam

⁵⁴ Outro aspecto que reforça o caráter conservador da Revolução Farroupilha é atestado pelo fato dos próprios dirigentes da República Rio-grandense que se valiam dos discursos liberais como sustentação política e ideológica, manterem a escravidão no novo Estado. A própria Constituição elaborada pelos farrapos, embora fosse inspirada nos ideais liberais, não incluía os escravos como cidadãos (Zarth, 2002: p. 146). Mencione-se ainda que no liberalismo existente naquela época admitia-se que somente os proprietários, as pessoas da elite escolhessem os representantes do governo, ao passo que não se reconhecia que o homem do povo tivesse condições fazê-la (Flores, 1982: p. 28).

⁵⁵ Trataremos da colonização e da imigração européia no Rio Grande do Sul mais adiante, em uma seção específica sobre o assunto.

a sobrepujar a cidade de Porto Alegre em população, que se constituía no núcleo de decisão política⁵⁶. No âmbito geográfico a organização da sociedade pastoril não atingia a totalidade do território gaúcho, estabelecendo, assim, os primeiros indícios de uma contradição sócio-espacial, visível pela existência das primeiras famílias de colonos alemães nas áreas de mata ao norte de Porto Alegre (Costa, 1988: 42).

A partir da segunda metade do século XIX, uma conjugação de processos determina o início de uma crise na pecuária gaúcha que se desenvolveria paulatinamente, ao mesmo tempo em que se observava uma ascensão da economia colonial. O primeiro determinante foi à extinção do tráfico negreiro em 1850. Essa medida coincidia com a expansão dos cafezais em novas frentes pioneiras no centro do país, gerando uma “crise de braços”. No Rio Grande do Sul, a prevalência de uma economia subsidiária à economia de exportação determinava que uma parte dos seus ganhos fosse captada pelo centro. A dificuldade de aquisição de mão-de-obra, bem como da elevação do seu preço, implicou num aumento dos custos para a reposição da força de trabalho (Pesavento, 1994: p. 42). Além disso, com o fim do tráfico e a valorização do escravo no mercado nacional, as regiões enriquecidas pelo café (Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo) drenaram em seu favor a disputada mão-de-obra. Assim, o Rio Grande do Sul passou da condição de importador para a de exportador de escravos (Maestri, 1993: p. 43).

O segundo determinante foi o processo de modernização dos saladeros platinos que a partir da década de 1860, através do emprego da mão-de-obra assalariada e do aprofundamento da divisão técnica do trabalho, do uso de máquinas de vapor, passaram a operar como empresas capitalistas. O resultado dessa modernização permitiu um aumento da produtividade e a possibilidade de colocar no mercado brasileiro um artigo a preços mais baixos que o charque rio-grandense. Embora muitos autores destaquem que a vigência do trabalho escravo contribuiu para a baixa capitalização da economia sulina, reduzindo a sua competitividade frente aos saladeros platinos, é preciso ter presente que as desvantagens envolviam uma série de aspectos, entre os quais destacam-se: a) o rendimento superior do gado platino; b) a política fiscal desfavorável do Estado brasileiro; c) as condições de comercialização; d) a precariedade da infra-estrutura (Zarth, 2002: p. 134).

Dessa forma, a pecuária sulina estava diante de dois problemas: a falta de mão-de-obra escrava e a concorrência dos produtos platinos. O primeiro problema foi equacionado com a antecipação da abolição da escravatura no ano de 1884, mediante o uso do artifício da “cláusula de serviços”. Esse expediente implicava que o senhor permanecesse com o trabalhador à sua disposição, para a utilização em tarefas de sua necessidade, repassando os custos para o próprio liberto, chamado na época de “contratado” (Pesavento, 1994: 45). É óbvio que a escravidão não se extinguiu apenas por vontade dos senhores de escravos, uma vez que pesaram vários outros fatores tais como, o fim do tráfico, a pressão desencadeada pelo movimento abolicionista e o aumento da oferta de trabalho livre proporcionada pela imigração (Zarth, 2002: p. 145). Convém mencionar ainda, o temor das elites de que se a abolição não fosse realizada poderia se estimular o surgimento de uma rebelião negra no país, a exemplo do que havia ocorrido no Haiti.

⁵⁶ Essa intensificação econômico-demográfica fortaleceu os laços do Rio Grande do Sul com os países do rio Prata, não apenas pela vinculação histórica que sempre associou as suas bases econômicas e pelo conflito que havia obrigado os farrapos a fazerem o uso do Porto de Montevideu, mas também, pela própria precariedade da rede viária da província. Além disso, o Porto de Rio Grande sofreu um freqüente assoreamento do seu canal de acesso até o início do século XX, quando foram construídos os molhes (cais) da barra (Costa, 1988: p. 42).

Para enfrentar o segundo problema seria preciso obter o controle dos mecanismos decisórios de poder, subordinando as orientações da política econômica nacional aos interesses sulinos, algo impensável numa época de completa hegemonia dos “barões do café”. Mesmo diante desse obstáculo, foram adotadas algumas medidas modernizadoras que tiveram uma influência positiva nas vendas da pecuária gaúcha, entre as quais destacam-se: a) o melhoramento do transporte fluvial e naval com a introdução dos navios a vapor, o que reduziu os problemas de deterioração do charque e uma diminuição dos custos com os fretes; b) o desenvolvimento de uma malha ferroviária o que permitiu uma maior integração dos centros econômicos internos e um aumento nas exportações interprovinciais (Love, 1975: p. 17-19; Zarth, 2002: p. 266); c) no âmbito das estâncias, iniciou-se em 1870 o processo de cercamento dos campos com a introdução de novas raças de gado no estado. No entanto, essa mudança não chegou a ser significativa, pois prevaleciam ainda os mesmos métodos de criação extensiva, caracterizados pela baixa capitalização da pecuária. Além disso, a introdução dos primeiros frigoríficos no Rio Grande do Sul somente ocorreria na década de 1920, enquanto que estes já se faziam presentes na Argentina desde 1883 (Love, 1975: p. 17; Kliemann, 1986: p. 36; Pesavento, 1994: p. 45).

1.2.1 A colonização dirigida e a ocupações das áreas de mata no Rio Grande do Sul.

Na segunda metade do século XIX, a ocupação e a apropriação privada das áreas de campo no Rio Grande do Sul estavam praticamente concluídas. Não restavam mais áreas de campo devolutas para serem legitimadas, nem mesmo nos municípios pertencentes à região do planalto, cuja característica básica era a presença de áreas de campo nativo intercalando-se às florestas. As únicas áreas devolutas localizavam-se nas Serras do Uruguai e na Serra Geral, as quais eram totalmente cobertas por florestas⁵⁷ (Zarth, 2002: p.62-63).

Nessa configuração, as grandes propriedades pastoris se tornaram predominantes e, aos poucos, passaram a ser consideradas um entrave ao desenvolvimento da província, sendo alvo de críticas ao longo dos tempos. Inicialmente, essas críticas eram relacionadas à estratégia portuguesa e brasileira de ocupação e expansão dos domínios da Coroa, na qual o Rio Grande do Sul era concebido como uma região vulnerável à invasão e ocupação pelos espanhóis e castelhanos, carecendo de um povoamento imediato. Terminada a Revolução Farroupilha, o latifúndio pastoril passou a ser criticado pelos próprios presidentes das províncias, que associavam a sua existência ao baixo desenvolvimento da agricultura e ao escasso povoamento da região. Nesse sentido, a colonização baseada na pequena propriedade começou a ser apontada como uma alternativa para a solução desses problemas⁵⁸ (Zarth, 2002: p. 67-70).

No plano nacional, com o fim do tráfico negreiro, em 1850, intensificaram-se os debates em torno da imigração. A adoção de uma política imigratória por parte do governo imperial visava atender os seguintes objetivos: a) suprir a falta de mão-de-obra

⁵⁷ No anexo 1 apresentamos um mapa do Rio Grande do Sul que mostra como era a sua cobertura vegetal original e no Anexo 2, um mapa com a distribuição espacial das diferentes nacionalidades de imigrantes europeus que ingressaram no estado.

⁵⁸ Segundo Zarth: “Em 1846, o Presidente da Província, Conde Duque de Caxias, denunciava que, por ser escassa a agricultura da província, não era de se admirar o “alto preço dos gêneros de primeira necessidade, nem a penúria deles”. Sugeriu a instalação de colônias para fazer “desaparecer este mal”. Seu Sucessor, o presidente Francisco J.S.S. Andréa, repetiria, em 1849, o mesmo discurso, queixando-se da agricultura e apontando o latifúndio como causa do problema: “Há legoas não interrompidas de terrenos em que não existe arvore plantada e em que nenhuma semente tem sido lançada a terra” (Zarth, 2002: p. 67-70).

nas grandes fazendas de café, provocada pelo fim do tráfico negreiro; b) desequilibrar a relação entre negros e brancos em favor destes últimos⁵⁹; c) criar núcleos coloniais voltados à produção de gêneros alimentícios e ao abastecimento interno; d) promover o povoamento das regiões de fronteira com os países vizinhos⁶⁰. A vinda de imigrantes era corroborada pela expansão do capitalismo nos países europeus, o que gerou excedentes populacionais no campo e nas cidades que não eram absorvidos na sua totalidade pelo mercado de trabalho. Além disso, após o ano de 1873 ocorreu na Europa uma grande depressão que levou a falência muitas empresas, criando as condições favoráveis para a emigração (Giron, 1980: p. 49).

Naquela época, estavam em pauta dois tipos de iniciativa imigratória: uma com o objetivo de ocupar e povoar zonas até então desocupadas e distantes, as quais estavam em sua maioria, sob a influência do latifúndio; outra de iniciativa particular, mas estimulada pelo governo que visava à obtenção de braços livres para a grande lavoura em substituição ao braço escravo. O primeiro caso foi denominado de colonização, pois visava a formação de colônias de estrangeiros que tornassem permanente a ocupação de certas regiões. Ao segundo caso reservou-se o termo imigração, pois compreendia uma atividade de iniciativa particular, cuja finalidade imediata associava-se aos interesses da grande lavoura, formando um contingente de trabalhadores necessários à expansão econômica da cultura do café, ameaçada pela diminuição do número de escravos (Lando & Barros, 1980: p. 12).

Houve muitas reações contra a colonização, tendo como argumento principal os altos custos que essa empresa acarretaria ao Tesouro Nacional⁶¹. A colonização espontânea, isto é, sem custos para o Estado, era apoiada pelos governos provinciais, sendo defendida por sucessivos presidentes no Rio Grande do Sul. Os latifundiários pecuaristas, por sua vez, viam a colonização com algumas restrições, aceitavam-na, desde que esta não fosse dirigida sobre as áreas de campo ocupadas pelas estâncias, apontando como alternativa as distantes regiões florestais da província. Tal posicionamento de colonizar somente as áreas de matas, deixando os campos nativos intocados foi à saída encontrada para resolver os problemas atribuídos aos latifúndios *pastoris* na época⁶². Segundo Zarth: “Os campos poderiam continuar como estâncias de

⁵⁹ Havia um temor por parte das elites dirigentes da época, de que o Brasil pudesse se converter num “Estado negro”, sendo necessário, portanto, promover o “branqueamento das raças”. Nesse sentido, a imigração era considerada um enxerto que daria vigor à população nacional, sendo que a preferência recaía sobre os alemães, uma vez que se acreditava que estes fossem superiores aos latinos (Machado, 1999: p. 55). A difusão de concepções racistas no interior da elite nacional foi determinante na opção pela imigração européia, bastando registrar que nessa época havia um reservatório de mão-de-obra considerável no Nordeste brasileiro que foi deslocado em direção à Amazônia, na segunda metade do século XIX para a extração da borracha. De acordo com Giron (1980, p. 55), tudo leva a crer que se não tivesse sido possível solucionar o problema da lavoura cafeeira com imigrantes europeus, uma solução alternativa teria surgido dentro do próprio país.

⁶⁰ Cf. Zarth (2002: p. 182); Machado (1999: p. 76).

⁶¹ Os “barões do café”, hegemônicos sob o segundo Império brasileiro, tinham opiniões divergentes dos senhores de engenho sobre a colonização. Para os senhores de engenho, a imigração não era vista com intolerância, aceitavam-na desde que se realizasse em terras distantes dos latifúndios canavieiros, o que poderia liberá-los da obrigação de plantar uma parte de suas terras com o cultivo da mandioca, ou mesmo com gêneros alimentícios. Os fazendeiros de café, por sua vez, haviam percebido que o regime de trabalho escravo se tornara antiquado e oneroso, dada a crescente escassez de mão de obra causada pelo fim do tráfico negreiro. Por isso, viam na imigração uma forma de substituir o trabalho escravo pelo trabalho livre (Lando & Barros, 1980: p. 13).

⁶² Lando & Barros (1980: p. 20), destacam que o sucesso obtido pela política de colonização do Rio Grande do Sul é devido em grande parte ao fato desta não ter concorrido diretamente com a principal atividade econômica dos latifundiários da região, representada pela pecuária destinada ao mercado nacional. Os fazendeiros de café, ao contrário, tinham a sua atividade econômica voltada ao mercado

grandes extensões, mas a colonização não seria prejudicada se os imigrantes ocupassem as matas desertas e devolutas. Essa foi a fórmula adotada com sucesso até que as últimas áreas florestais foram apropriadas” (Zarh, 2002: p. 73).

As áreas florestais estavam localizadas principalmente na região do Planalto, que constituía a metade setentrional da província do Rio Grande do Sul, sendo uma região pouco explorada e até mesmo desconhecida antes da chegada dos primeiros imigrantes em 1824. Ela se inscrevia num semicírculo descrito pelos rios Pelotas-Uruguaí, tendo o seu diâmetro traçado pela Serra Geral. O planalto era dotado de uma escarpa arborizada, o que lhe conferia limites nítidos com a região sul da província. Em razão das dificuldades de acesso dos moradores da campanha para aquela região, passou a ser conhecida como, “Região de Cima da Serra”, ou “Região do Alto da Serra”, o que indicava o seu isolamento do restante do Rio Grande do Sul. A zona ocidental do Planalto foi inicialmente ocupada pelas Missões, sendo conquistada definitivamente pelos portugueses em 1801. A sua parte setentrional foi o ponto de partida para a penetração dos luso-brasileiros no território gaúcho e a constituição das primeiras estâncias nos Campos de Cima da Serra. Isso porque, nessa parte do planalto a vegetação era composta de campos nativos, possibilitando a criação de gado e a comunicação mais freqüente com Laguna e Sorocaba. Porém, a comunicação com as cidades de Pelotas e Porto Alegre era impossibilitada por uma dupla barreira representada pelo relevo e pelas florestas. Seriam nestas áreas, até então desdenhadas pelos gaúchos que se destinariam à colonização agrícola. Na primeira fase da colonização, os núcleos foram instalados nas regiões localizadas ao pé da Serra, as quais eram drenadas pelo Rio dos Sinos, o Caí, Taquari, Rio Pardo e o Jacuí. Somente na segunda fase da colonização, com o desenvolvimento das vias de comunicação que o planalto seria ocupado definitivamente, encerrando o ciclo de colonização estrangeira no Rio Grande do Sul (Roche, 1969: p. 40-49).

A principal característica do processo de colonização que se desenvolveu no Rio Grande do Sul durante o século XIX, está relacionada ao fato desta ter ocorrido sob a administração do Estado, antecedendo a experiência de colonização privada⁶³. Além disso, a ação do Estado não foi homogênea e contínua, ao contrário, oscilou de acordo com as diferentes conjunturas políticas e econômicas, intercalando-se com a ação dos governos provinciais. Desse modo, é possível dividir a política de colonização em duas grandes fases: a) durante o *período Imperial*, entre os anos de 1824 a 1889; b) durante o *período republicano*, a partir entre os anos de 1889 a 1914. A primeira fase, por sua vez, pode ser subdividida em três momentos: 1) de 1824 a 1847 quando foram implantadas as primeiras colônias sob a direção do governo imperial; 2) de 1848 a 1874 quando a política de colonização passa a ser dirigida pelo governo provincial; 3) de 1874 a 1889, quando o governo provincial suspende a ação colonizadora, ao passo que o governo Imperial retoma as suas iniciativas até a data da proclamação da república. A segunda fase pode ser compreendida em dois grandes momentos: i) de 1890 a 1914 quando se inicia o processo de colonização do Planalto gaúcho sob a direção do governo estadual; ii) de 1914 em diante, quando o governo estadual suspende a entrada de imigrantes

internacional, daí o seu temor em relação à possibilidade dos imigrantes tornarem-se pequenos proprietários, a ponto de estabelecer uma concorrência ao seu produto no mercado internacional, diminuindo as áreas de influência do seu poderio econômico.

⁶³ Segundo Roche: “(...) o estatuto dos colonos foi determinado por uma verdadeira tutela administrativa, e a importância do papel dos funcionários deu a colonização aspecto moderno. As colônias devem-lhe indiscutível originalidade em relação às outras zonas de povoamento do Rio Grande e em relação às outras regiões do Brasil, onde o governo não dispunha de tão vasta extensão de terras devolutas”. (Roche, 1969: p. 93).

estrangeiros no estado, concentrando as suas ações no sentido de integrar as colônias à comunidade nacional (Roche, 1969: p. 24-25).

1.2.2. A política de colonização durante o governo imperial (1824-1848).

A introdução das primeiras levas de colonos estrangeiros no Rio Grande do Sul visou o atendimento dos seguintes objetivos: a) constituir núcleos coloniais para promover a ocupação de uma região considerada vulnerável à invasão pelos vizinhos do rio Prata (espanhóis e castelhanos); b) incorporar estrangeiros na formação de um exército nacional para defender as fronteiras do país; c) constituir uma sociedade de pequenos e médios proprietários ligados ao governo central, quebrando assim a hegemonia política e econômica dos latifundiários; d) formar núcleos de produção agrícola com capacidade para abastecer a província e os centros urbanos do Império com gêneros alimentícios (Roche, 1969; Costa, 1988; Pesavento, 1985; Machado, 1999).

Desse modo, no ano de 1824 foram instalados os primeiros colonos de origem alemã em terras de propriedade da Coroa - a Real Feitoria Linha Cânhamo -, localizada no Vale dos Sinos⁶⁴. Posteriormente, a colônia seria batizada com o nome de São Leopoldo, sendo que o sucesso obtido pelo governo imperial acabou transformando a região do Vale dos Sinos num pólo irradiador e em modelo de referência. O sucesso da colônia de São Leopoldo pode ser considerado um “acidente de percurso”, uma vez que os colonos alemães só se dirigiram ao Rio Grande do Sul por falta de condições de assentá-los no Rio de Janeiro (Machado, 1999: p. 20). Além disso, convém destacar que vários fatores concorreram para o seu sucesso, entre eles estão: a) o fato de cada família ter recebido gratuitamente um lote de 77 hectares, alimentos, sementes, ferramentas e auxílio durante o período inicial; b) pela localização privilegiada, pois além de estar próxima de Porto Alegre, as condições de transporte fluvial facilitavam o escoamento da produção dos núcleos, permitindo o seu desenvolvimento; c) o recebimento de uma ajuda financeira do governo nos dois primeiros anos; d) a isenção dos impostos durante dez anos. Como contrapartida, exigia-se apenas a inalienabilidade de suas terras por dez anos (Roche, 1969: p. 95; Machado, 1999: p. 20).

Além de São Leopoldo, foram criadas no mesmo período as colônias de São João das Missões, Três forquilhas e São Pedro de Alcântara. A primeira delas foi destinada a promover a consolidação da ocupação do território das Missões conquistado em 1801, sendo que as duas últimas localizaram-se no litoral norte, na fronteira com Santa Catarina, no atual município de Torres. Esses núcleos acabaram amargando a estagnação e o fracasso, principalmente pela falta de vias de comunicação o que obstaculizou o seu desenvolvimento. Esses fracassos além de terem demonstrado a existência de uma correlação direta entre o sucesso da colonização e a existência de bons meios de comunicação, serviram ainda para desmentir que o êxito de alguns núcleos estaria relacionado ao fator étnico. Os mesmos alemães que constituíram as experiências de sucesso como São Leopoldo e Novo Hamburgo, fracassaram no Nordeste gaúcho (Roche, 1969: p. 99; Maestri, 2000: p. 17).

⁶⁴ Antes do período Imperial, ocorreram algumas tentativas de introdução de colonos estrangeiros no Brasil, principalmente a partir da vinda da família real em 1808, quando D. João VI franqueou o acesso a terra aos estrangeiros residentes no Brasil. Assim, em 1818, alemães estabeleceram-se em Ilhéus na Bahia, e, em 1819, suíços do Cantão de Friburgo instalaram-se aos arredores do Rio de Janeiro, criando as primeiras colônias não-lusitanas do Brasil. A baixa qualidade das terras, o afastamento dos mercados consumidores, a proximidade dos latifúndios e a ausência de uma ação mais organizada por parte do Estado, concorreram para a frustração dessa primeira experiência (Maestri, 2000: p. 15-16; Machado, 1999: p. 17-19).

Essa primeira experiência durou até o ano de 1830, quando houve a aprovação da lei do orçamento que suprimiu os gastos com a colonização, causando a desconfiança dos colonos em relação ao Estado, não restando outras formas de amparo que não fossem a solidariedade étnica. A aprovação dessa lei ocorreu a partir das pressões exercida pelos senhores de escravos, os quais temiam que a imigração viesse a fortalecer a política abolicionista. O resultado dessa primeira iniciativa imigratória foi o ingresso de 5.350 colonos alemães no Rio Grande do Sul (Roche, 1969: p. 99; Maestri, 2000: p.18).

Após a renúncia de D. Pedro I em favor de seu filho em 1831, os governos do período das regências preocupados com a manutenção do tráfico, não se interessaram pela imigração, que praticamente se interrompeu. Posteriormente, com o Ato Adicional, de 12 de agosto de 1834, foram criadas as Assembléias Provinciais, conferindo-lhes o poder de criar colônias. Esse poder não chegou a ser usado, pois, apesar da descentralização as terras públicas ainda continuavam sob o domínio Imperial. Por isso, no período das regências nenhuma colônia foi criada. No Rio Grande do Sul, somou-se ainda mais um agravante, uma vez que em 1835 estourou a Revolução Farroupilha, conflagrando a província por 10 anos. Apesar de todas essas dificuldades, São Leopoldo conseguiu desenvolver uma agricultura e um comércio promissor, a sua população cresceu consideravelmente, passando a expandir-se para novas terras às bordas da Serra Geral (Roche, 1969: p. 100; Maestri, 2000: p. 18); Machado, 1999: p. 22).

1.2.3. A privatização das terras públicas e a retomada das políticas de colonização

A suspensão da política de colonização perdurou até o ano de 1848, quando foi novamente retomada, passando a ser regida por duas leis, que foram votadas na Assembléia Geral do Império. A primeira delas foi a Lei Geral nº. 514, de 28 de outubro de 1848, pela qual cada província recebia do império 36 léguas quadradas de terras devolutas, exclusivamente reservadas à colonização. Nelas era proibida a introdução de escravos, e os colonos só se tornavam proprietários depois de terem desbravado e explorado as mesmas num período máximo de cinco anos. A segunda Lei Geral foi a de nº. 601, de 18 de setembro de 1850, na qual só seriam considerados proprietários aqueles que comprovassem as suas posses no período estipulado pelo governo Imperial e as novas concessões só poderiam ser feitas mediante a compra⁶⁵. Estas duas leis se constituíram nos marcos legais que nortearam o processo de ocupação das terras devolutas, quer seja, através das políticas de colonização, quer seja, pela apropriação privada de grandes extensões de terras via processos de legitimação (Roche, 1969: p. 101; Lando & Barros, 1980: p. 30).

A aprovação da Lei de Terras relacionava-se à preocupação das oligarquias agárias com a ampla faixa de terrenos devolutos existentes no país, que estavam sujeitos a simples ocupação por parte dos interessados, podendo então se constituir num grande entrave não somente à libertação dos escravos, como à entrada de trabalhadores livres de origem estrangeira (Martins, 1981: 29). Dessa forma, era preciso criar anteriormente um regime de propriedade que evitasse com que os imigrantes, os ex-escravos e as populações pobres do país tivessem acesso a terra e, ao mesmo tempo, não tivessem uma alternativa que não fosse a de trabalhar nas fazendas de café. Esta lei foi uma espécie de antevisão das oligarquias agrárias à abolição da escravatura ocorrida em 1888, no sentido de criar um mecanismo que gerasse ao mesmo tempo: a) excedentes

⁶⁵ Em seu Art. 1º, a Lei Nº: 601, assim expressava: “Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. Excetuando-se as terras situadas nos limites do Império com países estrangeiros em uma zona de 10 léguas [66 Km], as quais poderão ser concedidas gratuitamente”. In: www.webhistoria.com.br (16/06/2005).

populacionais de trabalhadores a procura de trabalho; b) falta de terras para trabalhar num dos países com a maior disponibilidade de terras do mundo (Martins, 1997: p. 17).

O sentido geral dessa tese é válido para interpretar a situação do sudeste do país, onde a economia cafeeira era preponderante. Entretanto, a aplicação da Lei de Terras no Rio Grande do Sul apresentou uma especificidade, já que não houve um impedimento do acesso a terra aos imigrantes. Ao contrário, conforme já foi indicado anteriormente, havia um relativo consenso de que a instalação de colônias era uma necessidade para a província se desenvolver. Desse modo, a colonização foi aceita pelas oligarquias gaúchas sob a condição de que os imigrantes não viessem ocupar as áreas de campo, mas sim as áreas florestais da província. Cabe lembrar ainda que as elites gaúchas se dedicavam à pecuária, uma atividade menos exigente em mão-de-obra do que o café. Desse modo, o fim do tráfico negreiro afetou mais os cafeicultores e, nem tanto os pecuaristas, que chegaram a exportar escravos para as regiões cafeeiras. Além disso, para os estancieiros não era difícil conseguir peões baratos ou agregados para o trabalho de campo (Zarth, 1997: p. 71).

No Rio Grande do Sul, os imigrantes recebiam a terra para pagar a prazo e subsídios para praticar uma agricultura de subsistência nas áreas florestais. A colonização foi pensada no sentido de evitar um confronto direto com os interesses da economia pastoril, ao mesmo tempo em que os núcleos coloniais atendiam aos objetivos do povoamento da região, da criação de um setor de subsistência destinado a abastecer os mercados locais e das regiões agroexportadoras e, sobretudo, em contribuir para a valorização das terras florestais. Se nas regiões produtoras de café, a Lei de Terras serviu para dificultar o acesso a terra, no Rio Grande do Sul ocorreu o contrário, uma vez que os imigrantes foram atraídos pelo governo provincial e por empresas privadas exatamente para tornarem-se pequenos proprietários (Zarth, 1997: p. 72).

A medida mais importante feita pela Lei de Terras foi à substituição da concessão pela venda. Com isso, as classes dominantes representadas no governo passaram a administrar e controlar a posse da terra, colaborando para acelerar o processo de privatização das terras públicas⁶⁶. A privatização ocorreu na maior parte dos casos, através de expedientes fraudulentos, oportunizando aos integrantes das oligarquias agrárias, um lucro futuro com a venda de terras para as empresas de colonização privadas, ou ainda para o Estado. Desse modo, os efeitos provocados pela aplicação da Lei de terras estão umbilicalmente ligados às políticas de colonização postas em prática no Rio Grande do Sul. Se num primeiro momento, a instalação de colônias ficou restrita às áreas devolutas - cedidas pelo Governo Geral às províncias pela Lei de 1848 -, posteriormente, houve um avanço para outras regiões, sob o impulso do crescimento demográfico das primeiras colônias. Esse processo acentuou a especulação fundiária e a captura da renda da terra pelas empresas privadas de colonização. Segundo Kliemann:

Teoricamente, a Lei de Terras resolveria inúmeros problemas: o acesso a terra, a reorganização da produção e da sociedade e a satisfação dos anseios das elites produtoras e dos intelectuais anti-escravagistas, partidários da necessidade de uma purificação do sangue da cultura brasileira através da colonização estrangeira. Na prática, ela foi geradora de novos conflitos, pois a centralização forçada não conseguiu atenuar o descompasso entre o projeto

⁶⁶ Nas áreas de colonização a extinção da concessão foi substituída pela venda de terras em um prazo de até cinco anos, durante o qual os colonos pagavam ao Estado um prêmio de 1% ao mês, ficando as terras hipotecadas até o seu completo pagamento, além, é claro, das quantias que lhes tivessem sido adiantadas na forma de auxílios. Tal medida aumentou consideravelmente o atrelamento do colono ao Estado, através da dívida colonial (valor da terra + auxílios) (Kliemann, 1986: p. 20).

do governo central e dos governos provinciais, ou seja, entre a legislação e as realidades agrárias regionais (Kliemann, 1986: p. 20).

Esse descompasso entre o legal e o real determinou o surgimento de inúmeras irregularidades, relacionadas em grande parte à estrutura administrativa e ao modo de funcionamento da Repartição Geral de Terras Públicas, criada pelo Decreto de 1854 e, que perduraria até o início do regime republicano. Nessa nova organização, foi atribuído um grande poder ao inspetor geral no que concerne às terras devolutas, e aos juízes comissários no que se refere às posses a serem legitimadas. Todo o processo de medição e legitimação estava nas mãos desses funcionários. No regulamento do Decreto de 1854 constava como determinações aos inspetores gerais: a) a responsabilidade pela exatidão das medições, sendo que os trabalhos dos agrimensores estavam submetidos a ele; b) o não recebimento de salários e sim gratificações estabelecidas sob proposta do Diretor de Terras, de acordo com as dificuldades oferecidas pelas terras a medir. No que se refere aos juízes comissários, o decreto estabelecia como de sua competência: a) o procedimento de medições e demarcações de sesmarias ou concessões do governo geral ou provincial, sujeitas à revalidação e das posses sujeitas à legitimação; b) a liberdade para nomear os seus respectivos escrivões, e os agrimensores que eram os responsáveis pelas medições e demarcações. Além disso, era de responsabilidade dos juízes comissários entregar ao presidente da província, dentro do prazo estipulado, o processo de medição. Se isso não fosse feito, as terras caíam em comisso, sendo consideradas devolutas as que não tivessem cultura e morada efetiva. Ao pretendente da posse restava a alternativa de requerê-la novamente ou desistir da mesma. No primeiro caso, isso implicaria uma nova medição, novos gastos e maiores gratificações para o Inspetor ou o juiz e seus agrimensores. No segundo, a desistência poderia favorecer algum confrontante interessado nas terras, ou mesmo, de colonizadores particulares ligados ao governo. Todas essas medidas transformaram a terra em mercadoria e a imigração e a colonização se tornou para muitos, fonte de especulação e de lucro (Kliemann, 1986: p. 22-23).

Dentre as irregularidades ocorridas nessa época, a principal estava relacionada aos processos de medição e concessão de terras aos colonizadores particulares, os quais revendiam as terras aos colonos, sem levar em consideração que nessas áreas já existiam pessoas, inclusive com os seus títulos de propriedade reconhecidos⁶⁷. Esse tipo de irregularidade ocorria em função da parcialidade e do uso de expedientes nada lícitos por parte dos funcionários da Repartição Geral de Terras Públicas, cujas ações demonstram a existência de um processo especulativo com as terras, na qual geravam-se situações complexas que envolviam conflitos entre: i) os colonos e as empresas colonizadoras; ii) os proprietários particulares contra o Estado e as empresas

⁶⁷ A irregularidade mais comum no processo de medição era a invasão de terras privadas, ou de áreas que continham posseiros. Assim, quando o colonizador adquiria a terra do Estado para lotear e vender aos colonos gerava-se um conflito judicial com os legítimos proprietários, ou com os posseiros em vias de expropriação. Nos casos em que os proprietários obtinham uma vitória judicial contra o Estado e os colonizadores, os lesados eram os colonos que deveriam deixar os seus lotes e, nem sempre eram indenizados pelas empresas, o que gerava mais conflitos. Outro tipo de irregularidade ocorria através dos procedimentos administrativos que envolviam os processos dos proprietários lesados contra o Estado, quando os funcionários da Repartição Geral de Terras Públicas alegavam a falta de documentos, mesmo nas situações em que se seguiram corretamente os trâmites e prazos estipulados. Nos trabalhos de Kliemann (1986), Rükert (1997) e Zarth (2002) são analisados alguns casos a partir de fontes documentais, os quais ilustram muito bem o quadro de problemas fundiários dessa época, que em virtude da sua extensão e complexidade não serão tratados aqui.

colonizadoras; ii) conflitos dos colonizadores com os posseiros que não eram considerados como ocupantes legítimos⁶⁸.

Outro problema gerado foi à forma pela qual se efetuaram os registros das terras possuídas, uma vez que a partir de 1854 todos os proprietários eram obrigados a declarar as suas posses dentro do prazo estabelecido pelos presidentes das províncias ao vigário das freguesias, a quem cabiam as obrigações de divulgar aos paroquianos a necessidade do registro das terras, receber as declarações e passá-las aos livros de registro⁶⁹. A não declaração da posse para registro implicava multas. A aplicação da lei ficava impossibilitada em face da atribuição de um poder muito grande às paróquias que não estavam preparadas para a função⁷⁰.

Outro aspecto que contribuiu para o aumento das áreas incorporadas ao domínio privado pelos grandes proprietários foi à possibilidade aberta pelo capítulo III do Regulamento de Terras de 1854, no qual se permitia que a legitimação das áreas de terras fosse feita não apenas pelo respectivo sesmeiro, mas também, por um concessionário ou por alguém que o representasse, desde que tivesse fixado moradia nas terras a serem legitimadas. Não é difícil supor, em razão do poder econômico e político dos grandes proprietários dessa época, que pessoas fossem arregimentadas para “representá-los” permitindo a incorporação irregular de amplas áreas de terras (Ferreira, 2003: p. 61).

Nesse contexto de extensão da legitimação das áreas contíguas, a Lei de Terras também abriu espaço para a privatização gradativa das áreas florestais, atingindo diretamente os lavradores nacionais, que tinham entre as suas alternativas de sobrevivência a ocupação das terras devolutas, nas quais praticavam uma agricultura de subsistência. Nessa época, os lavradores nacionais eram constituídos pela população livre e pobre, sendo mestiços de origem indígena, portuguesa e africana, os quais viviam sob a condição de agregados, posseiros, intrusos e ervateiros. No Rio Grande do Sul é bastante comum a designação dessa população pelo termo de caboclos (Zarth, 2002: p. 167-181). Com o advento da Lei n. 601 de 1850, esses lavradores passaram a ser processados judicialmente como invasores de terras, sempre que realizassem as suas roças em áreas vazias, tanto públicas como privadas (Zarth, 2002: p. 82-84). Além disso, o desconhecimento e a falta de condições financeiras por parte da população pobre dificultavam a legitimação das suas posses. Segundo Zarth:

(...) os camponeses pobres não tinham recursos para medir as terras a que teriam direito legalmente por serem posseiros. Não tinham certamente condições de pagar ao agrimensor os serviços, e nem de encaminhar a solicitação junto às autoridades governamentais, que cobravam, por menos que fosse, uma quantia em selos, pela tramitação e pela legalização dos

⁶⁸ Nos processos de medição de terras era comum o desaparecimento de documentos das delegacias, da mesma forma, que eram também comuns os incêndios de benfeitorias nas terras em vias de demarcação e medição. Segundo Ferreira: “Os prejudicados, normalmente, eram caboclos, isto é, homens despossuídos de recursos e sem acesso aos procedimentos legais para registrar a queixa ao delegado. Quando os caboclos denunciavam o prejuízo, mesmo que fosse aberto o inquérito para apurar os culpados, muitas vezes não obtinham o menor sucesso, e os mandantes, quando eram fazendeiros mais ricos, normalmente saíam impunes” (Ferreira, 2003: p. 54).

⁶⁹ No caso do Rio Grande do Sul foi estabelecido como prazo final de registro a data de 31 de dezembro de 1857.

⁷⁰ Segundo Ferreira: “A confiabilidade dos párocos nos processos de registros de terras era duvidosa, já que, geralmente, eles eram grandes proprietários particulares e a Igreja, como instituição, também possuía latifúndios. O registro paroquial não funcionava como deveria. Os processos eram lentos, os registros e envios dos livros pelos párocos não eram realizados com regularidade. Havia dificuldades também na discriminação das terras públicas: As províncias ou não informavam, ou o faziam de maneira extremamente vaga. Por outro lado, a medição dessas terras se revelava muito onerosa e difícil pela falta de agrimensores” (Ferreira, 2003: p. 56),

processos. Em caso de alguma contestação, a contratação de um advogado seria impossível. Aproveitando-se dessas condições, os usurpadores requeriam as terras às instâncias superiores e tornavam-se proprietários delas em detrimento dos posseiros que ali viviam (Zarth, 1997: p. 63).

O processo de expropriação dos lavradores nacionais foi relativamente complexo e não envolveu apenas a usurpação pura e simples, mas também se valeu das influências trazidas pela mercantilização da terra, na qual muitos chegavam inclusive a vender os seus lotes para os imigrantes europeus. Tais acontecimentos acabavam sendo utilizados para reforçar a tese de que os luso-brasileiros eram pouco dedicados à agricultura, e que os imigrantes europeus tinham mais vocação para exercê-la. Um dos casos mais evidentes de expropriação dos lavradores nacionais é o caso dos ervais públicos existentes na região do Planalto Gaúcho. Esse local foi o último reduto dos caboclos rio-grandenses que ali se instalaram durante o século XIX, sendo alcançados posteriormente pelas colônias de imigrantes, já no final do século. Na região do Planalto, o caboclo vivia do extrativismo da erva-mate, considerado na época, como a principal fonte de sobrevivência para milhares de homens livres e pobres, os quais se embrenhavam nas florestas para coletá-la, ao mesmo tempo em que se dedicavam a uma agricultura de subsistência. A maior parte dos ervais se localizava em terras públicas, cujo extrativismo era disciplinado pela câmara municipal dos vereadores através do “Código das Posturas”, já que naquela época o produto era a principal fonte de arrecadação de tributos dos municípios do Planalto⁷¹ (Zarth, 1997).

O fato dos ervais serem considerados públicos não permitiu apenas a exploração pelos agricultores pobres, ao extrativismo e as roças, mas também à privatização das terras pelas elites locais, obrigando os ervateiros a se empregarem nas estâncias pastoris, ou migrarem para regiões inóspitas⁷². A privatização aumentou a partir da década de 1860, intensificando os conflitos entre os agricultores extrativistas e os estancieiros latifundiários, os quais contavam muitas vezes com a parcialidade dos juízes comissários que ao procederem às medições das terras a serem legitimadas não tomavam conhecimento dos posseiros nela estabelecidos. Em alguns casos, as arbitrariedades cometidas pelos juízes comissários geraram conflitos entre o poder municipal interessado em manter o controle sobre os ervais e o poder imperial que legitimava áreas em favor de particulares (Zarth, 1997: p. 60-65).

No âmbito da atuação do Estado regional, não foram somente as leis gerais que regularam as políticas de colonização, mas também as provinciais. No Rio Grande do Sul, o primeiro estatuto aprovado com esse objetivo foi a Lei nº. 229 de 04 de dezembro de 1851, na qual o governo mandava cadastrar lotes de 48 hectares, em núcleos estabelecidos em terras concedidas pela lei de 1848. Os lotes eram distribuídos gratuitamente, da mesma maneira que os instrumentos e as sementes. Além disso, os colonos tinham direito à indenização da viagem e ajuda em dinheiro, durante o período de instalação. Tais benefícios, no entanto, não foram mantidos por muito tempo. Logo em seguida, no ano de 1854 foi promulgada a Lei Provincial nº. 304, que se constituiu na verdadeira carta de colonização do Rio Grande do Sul até o final do século XIX. A

⁷¹ O “Código das Posturas” era uma espécie de ordenamento pelo qual os ervais eram considerados como de domínio público e não permitia a sua apropriação como propriedade privada. Além disso, o código procurava regular os procedimentos e as épocas para efetuar a coleta da erva-mate, prevendo multas para quem não os cumprisse (Zarth, 1997: p. 56-59).

⁷² A privatização dos ervais representava uma contradição no sistema de coleta da erva-mate, pois impedia o acesso aos coletores em áreas anteriormente consideradas públicas. Por essa razão, os ervateiros acostumados às antigas regras não tiveram a preocupação e nem mesmo as condições para quererem para si a posse dos mesmos (Zarth, 1997: p. 62).

partir de então, as terras deixaram de ser doadas para serem vendidas, à vista ou a prazo, sem taxas de juros e com um prazo de pagamento de cinco anos. O governo concedia um adiantamento de 50 mil-réis por pessoa, quantia essa que deveria ser reembolsada aos cofres oficiais. A gratuidade permanecia somente em relação à hospedagem e a manutenção dos colonos no porto de Rio Grande até o seu local de destino⁷³ (Roche, 1969: p.102; Lando & Barros, 1980: p. 30).

Ao mesmo tempo em que se estabeleciam os marcos legais para a entrada de imigrantes e colonos estrangeiros no país, o governo imperial também adotava medidas para atrair os imigrantes. Entre elas, a mais eficaz foi a circular enviada aos cônsules brasileiros na Europa no ano de 1865, ordenando que se pagasse aos imigrantes com destino ao Brasil, a diferença de preço existente entre essa travessia e a viagem aos EUA. Posteriormente, o governo imperial estabeleceu novas normas para a concessão dos lotes aos colonos, com uma série de vantagens aos colonos. Porém, o governo imperial só interviria diretamente na colonização a partir de 1870, quando o governo provincial se desinteressou por ela⁷⁴ (Roche, 1969: p. 102; Machado, 1999: p. 86).

Apesar dos governos da província preconizarem a imigração espontânea, na qual se previa até a criação de uma companhia de navegação direta da Alemanha ao Rio Grande do Sul, acabou prevalecendo a imigração subvencionada pelo Estado, através do sistema de contrato com empresas privadas. De qualquer modo, o conjunto dessas medidas contribuiu para que entre os anos de 1848-1874, entrassem no Rio Grande do Sul cerca de 22 mil imigrantes, sendo 19.607 de origem alemã. Dentre as principais colônias criadas nessa época estão: Santa Cruz (1849), Santo Ângelo (1857), Nova Petrópolis (1858) e Monte Alverne (1859). O governo provincial fundou ainda, entre os anos de 1869-1870, na borda do planalto, as colônias de Conde D'Eu e Dona Isabel, as quais foram entregues ao governo imperial em razão da falta de condições para poder povoá-las. Além disso, foram criadas também, algumas colônias privadas que serviram para atender a expansão demográfica das primeiras colônias alemãs, entre as quais destacam-se: Mundo Novo (1846), Caí (1848), Estrela (1857), Soledade (1857), Teotônia (1858) e Candelária (1858) (Roche, 1969: p. 109-110; Machado, 1999: p. 24; Maestri, 2000: p. 19-20).

Nas décadas de 1850 a 1860, com o aumento da imigração para as colônias provinciais observou-se um aumento da dívida colonial, representado pelos valores referentes às terras e os primeiros adiantamentos. De acordo com a legislação em vigor, as terras somente seriam alienáveis no momento em que o débito do colono com o Estado fosse quitado. O não pagamento dessa dívida estava associado às dificuldades dos colonos em obterem algum dinheiro, mesmo que em somas pequenas. Nessa época, os colonos viviam sob uma forte hierarquia de comerciantes que intermediavam as suas relações com o mercado final, apropriando-se da maior parte dos excedentes da sua produção. Desse modo, o peso da dívida colonial passou a ser objeto de intenso debate na década de 1860, uma vez que os deputados da Assembléia provincial defendiam que colonização deveria se autofinanciar. Em 1866, decidiu-se pela sua cobrança imediata, o

⁷³ Segundo Machado (1999: p. 26), os colonos recém-chegados eram obrigados a assinar um termo de responsabilidade, reconhecendo as dívidas do lote, dos auxílios e da medição das terras. Esses auxílios, no entanto, não chegavam aos colonos. Além disso, pesava sobre os colonos mais um agravante, pois quando os colonos chegavam às regiões de destino tinham que assinar também, um termo de responsabilidade bilíngüe, declarando que na qualidade de colono, reconhecia-se sujeito às leis e autoridades do país, não podendo jamais solicitar pela intervenção do Cônsul de sua nação de origem.

⁷⁴ Entre as vantagens oferecidas pelo governo imperial estavam: o oferecimento de ferramentas, sementes e cuidados médicos gratuitos durante a fase de instalação; uma recompensa em dinheiro; o oferecimento gratuito do ensino primário; a liberdade do exercício do culto; asilos para órfãos imigrantes. Desse modo, o regulamento funcionava como uma verdadeira peça de propaganda para a imigração (Machado, 1999).

que provocou a agitação nas colônias. Diante dessa reação, aprovou-se uma lei em 1869, limitando a dívida ao montante do valor das terras, dispensando-se os outros reembolsos previstos (Roche, 1969: p.103; Machado, 1999: p. 28-30).

Além de defenderem o autofinanciamento da colonização, os governos provinciais defendiam também que a imigração fosse espontânea. Essa postura, somada à imagem negativa que a opinião pública alemã manifestava sobre a condução da política imigratória no Brasil, concorreu para o seu esvaziamento no Rio Grande do Sul. No primeiro caso, os altos custos dos contratos com as empresas de imigração eram encarados como um problema, fazendo com que os governantes rio-grandenses agissem de acordo com os humores da opinião pública alemã. No segundo caso, essa imagem negativa sobre a imigração desdobrou-se na proibição da outorga de privilégios às empresas de transporte de imigrantes para o Brasil, no ano de 1869, pelo ministro prussiano Von Heydt. Essa medida promoveu uma considerável redução do fluxo de imigrantes alemães para o Brasil e o Rio Grande do Sul. Como tentativa de reagir a essa medida, o governo provincial também resolveu pagar aos imigrantes a diferença de preço entre a viagem aos EUA e o Brasil. Tal iniciativa, no entanto, foi inócua e não surtiu os efeitos desejados (Roche, 1969).

No início da década de 1870, o governo provincial começou a se desinteressar pela política de colonização, tendo aprovado uma redução drástica dos recursos destinados à colonização pela Assembléia Provincial. O trabalho político realizado pelos dois únicos deputados eleitos pela zona colonial não foi suficiente para reverter esse quadro de desinteresse. Além disso, acentuava-se cada vez mais o processo de hostilidade da comunidade luso-brasileira para com as colônias alemãs⁷⁵. Tais processos, somados aos efeitos da medida adotada pelo ministro prussiano Von Heydt, no ano de 1869, resultaram em uma drástica redução da imigração alemã. Só para se ter uma idéia da magnitude dessa redução, registre-se que os imigrantes alemães que entraram no Rio Grande do Sul entre os anos de 1875 e 1879 representavam apenas 11% da imigração total, ao passo que entre os anos de 1824 a 1870 os alemães chegaram a representar 93,5% da imigração total (Roche, 1969: p. 114-115; Machado, 1999: p. 80).

A falta de recursos relegou as colônias provinciais ao abandono, sendo que os núcleos passaram a se desenvolver por conta própria, sem poder contar com o apoio governamental que outrora dispunham. As tentativas de colonização iniciadas pelo governo provincial em 1869-1870, nos núcleos de Conde D'Eu e Dona Isabel malograram em função da falta de condições para povoá-las. Diante disso, o governo imperial reivindicou as terras dessas colônias, as quais foram cedidas pela província em 1876. A partir desse momento, a ação do governo provincial se restringiu apenas a resolução de problemas pendentes como a legitimação das propriedades, a cobrança da dívida colonial e de alguns assuntos administrativos relacionados ao alojamento e transporte dos imigrantes (Roche, 1969: p.115-116; Machado, 1999: p. 80).

⁷⁵ Naquele momento iniciou-se um mal entendido entre os representantes dos colonos e seus porta-vozes de um lado, e os dirigentes rio-grandenses de outro. Segundo Roche: "Onde uns vêem senão o fruto do trabalho assíduo e a conservação das virtudes ancestrais, outros percebem os indícios da germanização das zonas povoadas pelos colonos. As vitórias da Prússia, a proclamação do império alemão, mais tarde o interesse da Alemanha pela colonização reforçam a desconfiança do Rio Grande a respeito de seus alemães" (Roche, 1969: p. 115).

1.2.4. A política de colonização dirigida pelo governo imperial (1874-1889)

O desinteresse do governo provincial em dar prosseguimento à sua política de colonização não chegou a provocar uma ruptura no fluxo de imigrantes europeus ao Rio Grande do Sul. Isto, porque, na década de 1870, ocorreu um novo impulso colonizador sob a direção do governo imperial. Neste processo, a política de colonização imperial pode contar com as experiências acumuladas pelos governos provinciais, as quais foram em grande parte incorporadas no “Regulamento para as Colônias do Estado”, estabelecido no Decreto Imperial nº. 3.784, de 19 de janeiro de 1867. Nesse regulamento, havia uma preocupação de se evitar futuros problemas com a dívida colonial. Por isso, os lotes passaram a ser classificados em lotes de primeira, de segunda e terceira classe, com 60, 30 e 15 hectares, respectivamente. Essa medida preconizava a otimização dos recursos produtivos, concedendo lotes de terra de acordo com a capacidade de pagamento dos colonos⁷⁶. Além disso, a legislação permitia que o colono pagasse a sua dívida através da prestação de serviços na construção de estradas e obras públicas. Para o governo imperial era uma alternativa de reduzir os seus gastos e garantir o autofinanciamento da empresa; para os colonos era a oportunidade de ganhar algum dinheiro e pagar pelo lote, realizando um trabalho de interesse dele e de sua comunidade (Machado, 1999: p. 84).

Além da promulgação do decreto de 1867, o governo tomou uma série de medidas no sentido de atrair a imigração. A primeira delas foi à realização de uma intensa propaganda na Alemanha, na Suíça, na Inglaterra e em Portugal, com a qual se previa a introdução de 350.000 imigrantes. Para isso, o governo se comprometia com todos os custos da viagem para o Brasil. No ano de 1875 o governo imperial mandou que fossem medidas todas as terras devolutas do Rio Grande do Sul. Posteriormente, o governo instalou a Inspetoria Geral de Terras e Colonização, cujo objetivo principal era imprimir uma direção uniforme e regular nos serviços de colonização que, até então, tinham ficado sob a responsabilidade dos governos provinciais (Roche, 1969: p. 116; Machado, 1999: p. 87).

O conjunto dessas medidas possibilitou a introdução no Brasil de um enorme contingente de imigrantes italianos. Os números oscilaram de acordo com a política de recrutamento adotada na Europa, com as passagens pagas ou não pelo governo imperial, pelo volume de despesas com a imigração e pela demanda de trabalhadores para a lavoura de café em expansão no país (Azevedo, 1982: p. 101). No que se refere à conjuntura política européia, cabe destacar que na década de 1870 houve intensas lutas em torno da unificação da Itália, que até então estava dividida em reinos, ducados e repúblicas. Esse processo não ocorreu a partir de profundas mudanças econômicas e de uma reforma na estrutura de posse e uso da terra. Por isso, a Itália continuou sendo um país agrário regido por relações sociais atrasadas que freavam o seu desenvolvimento econômico, condenando as massas populares à fome e a miséria, fatores que contribuíram para impulsionar a emigração da população pobre em busca de alternativas de sobrevivência (Giron, 1980: p. 51; Frosi & Mioranza, 1975: p. 11-12).

No Rio Grande do Sul, o ano de 1875 é considerado um marco da entrada das primeiras levas de italianos às regiões coloniais, porém existem registros que apontam a

⁷⁶ O regulamento procurava facilitar as condições de pagamento, através da oferta de lotes a preços baixos, os quais deveriam ser pagos em cinco vezes, num prazo de até sete anos. Havia um desconto de 6% para aqueles que pagassem antes do prazo estipulado. Não estava prevista nenhuma multa aos colonos inadimplentes, porém, perdia o direito ao lote o colono que dentro de um prazo de dois anos não se estabelecesse com moradia habitual e cultura efetiva (Machado, 1999: p. 83-84).

sua presença em anos anteriores a esta data⁷⁷. A maioria dos imigrantes italianos era oriunda das províncias do Norte da Itália, entre as quais se destacaram as regiões de Vêneto, Piemonte, Trentino-Alto Ádige, Friuli-Venécia, entre outras. Os primeiros imigrantes foram localizados nas terras situadas na Encosta Superior da Serra, entre o rio das Antas e as colônias alemãs do baixo Taquari e da bacia do rio Caí (Frosi & Mioranza, 1975: p. 22; Azevedo, 1982: p. 104).

Inicialmente, no período compreendido entre os anos de 1875 a 1884, a ocupação das terras foi feita por imigrantes italianos vindos de Porto Alegre, e daí destinados para as colônias de Caxias, Dona Isabel e Conde D'Eu, os quais funcionaram como centros irradiadores da colonização na região. A partir desse período, os novos núcleos eram instalados nas regiões adjacentes a essas primeiras colônias. Posteriormente, com o esgotamento das terras devolutas, iniciou-se uma migração para as zonas mais distantes, principalmente nas colônias localizadas em direção ao Planalto meridional e setentrional do Rio Grande do Sul⁷⁸. Dentre os principais núcleos constituídos neste processo estão: Alfredo Chaves (1884); São Marcos (1885); Mariana Pimentel, Barão do Triunfo e Vila Nova (1887); Antonio Prado (1888); Jaguari e Guarani (1889); Guaporé (1892). A única colônia fundada na região da Depressão Central do estado foi Silveira Martins (1877), a qual confundia-se com as áreas de campo, tendo como objetivo estabelecer uma melhor ligação com a região do Planalto (Maestri, 2000: p. 55-56).

A política de imigração do governo imperial, além de não ter sido contínua - uma vez que oscilou de acordo com a situação política e econômica do país-, apresentou uma série de problemas desde o seu início⁷⁹. Num primeiro momento, houve uma ação favorável à imigração com a promulgação do regulamento de 1867, sendo sucedida por uma brusca alteração da política no ano de 1879, quando foram suspensas todas as suas despesas⁸⁰. A suspensão dos gastos com a imigração foi acompanhada da emancipação de várias colônias e da suspensão dos contratos para a vinda de novos imigrantes. Tal medida repercutiu diretamente nas zonas coloniais, uma vez que o corte aos subsídios gerou revoltas nas colônias imperiais de Caxias, Dona Isabel e Conde D'Eu, durante os anos de 1877 a 1878 (Machado, 1999: p. 103-105). Posteriormente, no ano de 1885, com a intensificação da campanha abolicionista renunciando o fim da escravidão, o Governo Geral mudou de atitude, passando a estimular a imigração com o incremento dos serviços de propaganda, com o oferecimento de auxílios no transporte de imigrantes

⁷⁷ Segundo Azevedo (1982: p. 107), muitos italianos se registravam como austríacos, pois, no período anterior a unificação da Itália, alguns dos seus territórios pertenciam ao Império Austro-Húngaro.

⁷⁸ Segundo Frosi & Mioranza (1975: p. 50), dentre as razões mais frequentes que estimulavam o processo de migração interna estavam: a) as diminutas porções de terras distribuídas aos imigrantes; b) o aumento da densidade populacional na região, já que em média as famílias italianas eram compostas por 10 membros; c) a prática de uma agricultura baseada em métodos tradicionais.

⁷⁹ Segundo Machado (1999: p. 103-105), a distribuição dos colonos não era feita de acordo com um planejamento muito cuidadoso, pois de uma hora para outra, milhares de colonos eram jogados nas colônias sem infra-estrutura mínima, com precárias vias de comunicação e sem lotes demarcados em número suficiente para atender aos recém-chegados. Sem mencionar o fato das dificuldades encontradas para empregar produtivamente o trabalho dos colonos nas obras públicas, o que tornava o trabalho lento. A ausência de uma fiscalização mais rigorosa dos gastos permitia à prática de fraudes por parte dos chefes das obras, os quais cadastravam colonos já falecidos para receberem em seu nome.

⁸⁰ Essa suspensão de gastos relacionava-se ao baixo ingresso de imigrantes no país, o que não correspondia às expectativas do governo e das elites. Por outro lado, o Estado tinha problemas com as dívidas interna e externa, bem como aos prejuízos provocados pelos efeitos da prolongada seca no Nordeste (1877-1878). Além disso, a crise mundial de 1873 teve repercussões diretas sobre a economia brasileira, causando uma queda nos preços internacionais do café, açúcar e algodão, que eram os principais artigos de exportação do país (Machado, 1999: p. 121-123).

e na reorganização do serviço de cadastramento e venda de terras. Essas medidas deram um novo impulso à imigração no estado, contribuindo para formar alguns dos núcleos citados anteriormente, os quais só viriam a se desenvolver no período republicano e sob a direção do governo estadual (Roche, 1969: p. 117).

1.3. A Terra e o poder no período da República Velha (1889-1930).

No Rio Grande do Sul, a passagem do período Imperial ao Republicano se diferenciou das demais províncias brasileiras, em razão da idéia de República estar desvinculada dos círculos de influência do Partido Liberal, o qual vinha exercendo a sua hegemonia política no Rio Grande do Sul, desde a sua revitalização em 1860. O movimento republicano gaúcho apresentava ainda outras três características distintas: a) foi um movimento tardio, cuja primeira manifestação organizada aconteceria no ano de 1882, por ocasião da fundação do Partido Republicano Rio-grandense (PRR); b) os fundadores desse partido distinguiam-se das elites locais da época, pois, eram jovens com instrução superior e sem experiência partidária anteriores; c) não compartilhavam a doutrina liberal dos demais partidos como base da sua luta, declarando-se positivistas com um programa político muito próximo às propostas de August Comte⁸¹. Porém, isso não significava que não fossem integrantes das classes dominantes, uma vez que também eram estancieiros, tendo como diferencial o fato de serem oriundos da região Norte da província, de ocupação recente e mais pobre do que a campanha quer seja, pela ausência da indústria do charque quer seja, pela distância dos centros consumidores⁸² (Pinto, 1986: p. 09-10).

Se na Europa o positivismo era sinônimo de conservadorismo, no Brasil ele teve um caráter progressista, já que preconizava as idéias da industrialização, da abolição da escravidão e a socialização dos serviços públicos. Mais tarde, em função do autoritarismo que encarnou, desembocaria em posições conservadoras e oligárquicas, assumindo um caráter reacionário. A principal liderança política do PRR foi Júlio de Castilhos. Este, por meio dos seus escritos políticos divulgava as idéias do partido, entre as quais estavam: a abolição da escravidão, a separação entre o poder do Estado e da Igreja, o federalismo, a proteção da classe operária, o estímulo à industrialização e a educação primária universal. Seus artigos apareceram no jornal “A evolução”, fundado em 1879, e, posteriormente, em “A Federação”, fundado em 1884 (Kliemann, 1986: 38).

Com essa plataforma, o PRR foi aos poucos ganhando espaço na política frente aos liberais, vindo a assumir o poder com a instauração da República no país. A partir desse momento, os republicanos do PRR liderados por Júlio de Castilhos aprovaram em 14 de julho de 1891 a Constituição Estadual com uma forte inspiração positivista⁸³.

⁸¹ De acordo com Kliemann (1986: p. 37-38), a perspectiva do PRR era a da “ordem e progresso” e foi neste sentido que encaminhou a sua propaganda política no estado, observando-se os seguintes aspectos: a) o centro da propaganda era a questão da forma de governo e o objetivo do PRR era difundir a idéia da superioridade da república sobre o império; b) o partido se empenharia de todas as formas para mudar o regime, porém dentro da legalidade monárquica; c) a propaganda política deveria se desenvolver com um caráter pacífico e moderado, afastando-se de todas as idéias revolucionárias, pois o PRR não desejava o progresso sem ordem.

⁸² Além dessas especificidades, convém registrar ainda que diferentemente dos demais partidos republicanos brasileiros, o PRR teve que enfrentar uma oposição organizada, representada pela elite pecuarista do estado nucleada na região da campanha. Mesmo sendo minoria, o PRR dominou o estado durante a república velha, tendo inclusive enfrentado duas revoluções sem perder o poder (a Revolução federalista de 1893 e a Revolução de 1923).

⁸³ A concepção positivista inseria-se dentro de uma perspectiva da classe dominante, na qual o progresso era admitido dentro da ordem e sem a subversão das estruturas. Com a vitória republicana, instaurou-se no Rio Grande do Sul um esquema de dominação apoiado num partido altamente burocratizado,

A nova Constituição limitava os poderes da Assembléia Legislativa às questões orçamentárias, ao mesmo tempo em que conferia ao executivo plenos poderes para legislar por decretos as matérias não financeiras. Cabia também ao executivo a nomeação do vice-presidente, sendo que o presidente do estado podia eleger-se continuamente, desde que obtivesse $\frac{3}{4}$ dos votos dos eleitores. Esse mecanismo, associado às inúmeras fraudes eleitorais existentes nesse período, permitiu ao PRR governar o Rio Grande do Sul por quase quarenta anos sem que a oposição participasse diretamente dos círculos de decisão política (Pesavento, 1994: p. 77-78).

No exercício do poder, o PRR tinha como proposta a remoção de todos os obstáculos ao livre desenvolvimento das forças produtivas. Tal projeto político enfatizava a diversificação econômica, o desenvolvimento dos meios de transporte e uma preocupação social, expressa no programa de imigração e na incorporação do proletariado à sociedade. Essa proposta além de corresponder às necessidades do Estado, garantia ao PRR uma base de sustentação política, satisfazendo os interesses de outros segmentos produtivos e não somente aqueles ligados à pecuária⁸⁴. No que se refere às questões agrárias, o PRR já em 1885 se manifestava a favor de uma “reforma rural”, preconizando a modernização das lavouras e o reforço da via capitalista de desenvolvimento (Pesavento, 1979: p. 212; Kliemann, 1986: p. 39-40).

Tais propostas não foram colocadas em prática de imediato, em virtude do contexto de disputa política aberto no estado, a partir do golpe militar dirigido por Deodoro da Fonseca em 1891, e apoiado por Júlio de Castilhos, o que acabou desembocando na sua renúncia da presidência do estado. Posteriormente, com a ascensão de Floriano Peixoto à presidência da República, o PRR recebeu apoio para retornar ao poder, o que ocorreu com a nova eleição de Julio de Castilhos, em 1892, e a restauração da Constituição Estadual de 1891 (Kliemann, 1983: p. 51).

A partir daí a polarização política se acentuou, em razão de questões relativas aos reveses provocados pela revogação das leis de proteção à pecuária, e pelas medidas de contenção ao contrabando nas fronteiras, mas também, pelo baixo desenvolvimento tecnológico da indústria saladeira gaúcha. Essa crise econômica desembocou em uma crise política, cujo acirramento causou a eclosão da revolução federalista de 1893, um conflito que exprimia as contradições internas da classe dominante gaúcha (Kliemann, 1986: p. 52). Segundo a análise de Pesavento:

(...) a luta que se seguiu de 1893-1895 entre federalistas e republicanos pode ser interpretada como um conflito intraclasse, pela posse do aparato estatal e, através dele, exercer a dominação política sobre o Rio Grande do Sul. Em suma, parte da classe dominante desalojada do poder em 89, lutava contra a outra parte da classe dominante agregada ao PRR em coalizão com os outros segmentos sociais. Para a vitória republicana, teriam contado não só a possibilidade de articulação com forças militares federalistas, como também a sua organização interna para a defesa. Os “maragatos”, além disso, haviam

rigidamente disciplinado e com um embasamento filosófico bem definido. Mesmo não contando com o apoio de toda a classe dominante local, o PRR procurava realizar uma ampliação social de sua base política, agregando outros segmentos sociais. Nesse contexto, o Estado era concebido como o portador do “interesse de todas as classes”, cuja função era assegurar a ordem material e a liberdade para permitir o espontâneo desenvolvimento individual e o livre exame. Considerava-se que o capital era eminentemente social na sua origem, conservação e destino, sendo essa idéia associada à crença de que a propriedade pertencia à ordem natural das coisas. Desse modo, a existência do progresso aparecia associada à necessidade de defesa da propriedade privada e da acumulação do capital (Pesavento, 1979: p. 208-211).

⁸⁴ No campo econômico o Estado sob a orientação do positivismo atuava como promotor da acumulação que se baseava, por um lado, na intensificação do fortalecimento do capital privado e, por outro, na exploração e subordinação do trabalhador. Na perspectiva do capital, o poder público deveria remover todos os entraves e obstáculos que se antepusessem à lucratividade do setor privado (Pesavento, 1979: p. 213).

se revelado incapazes de incorporar novos contingentes “politicamente disponíveis”, tal como fizera o PRR⁸⁵ (Pesavento, 1979: p. 209).

Com a vitória dos republicanos, foi implantando um regime de governo altamente centralizado e autoritário. Os aparelhos repressores do Estado (como a Brigada Militar) foram fortalecidos, cooptando-se uma parte do exército nacional (Kliemann, 1986: p. 52). A hegemonia política do PRR só seria questionada em dois momentos importantes. O primeiro ocorreu em 1904/1907, quando Borges de Medeiros assumiu a chefia do executivo estadual e as oposições foram às urnas com a candidatura de Fernando Abott, mas não obtiveram o apoio necessário para afetar o poder do PRR. O segundo ocorreu em 1921/1923, quando a crise da economia gaúcha possibilitou a reaglutinação das oposições, resultando no “Pacto de Pedras Altas” que significou o término do monopólio do poder do PRR no Rio Grande do Sul (Antoniacci, 1979: p. 230).

No plano econômico, o principal obstáculo que entravava o desenvolvimento do estado, desde a ascensão dos positivistas ao poder, era o problema dos transportes que se evidenciava no precário e oneroso sistema ferroviário, na obstrução do canal da barra de Rio Grande e na ausência de um porto (Pesavento, 1994: p. 65). O advento da República não alterou a posição gaúcha de tradicional fornecedor para o mercado interno, a exemplo do que fora durante o período imperial. A principal diferença foi a crescente participação dos produtos coloniais na pauta de exportação para os centros urbanos nucleados em torno da economia do café, em concomitância ao desenvolvimento das colônias instaladas no estado.

Apesar do dinamismo apresentado pelas colônias, a pecuária continuava sendo a atividade predominante. Todavia, a criação do gado continuou se desenvolvendo em moldes extensivos, isto é, o aumento da produção era obtido pela expansão quantitativa de dois fatores básicos: a terra e o gado. Além disso, o charque gaúcho começou a ser alvo não apenas da concorrência externa, mas também interna, uma vez que o estado de Minas Gerais passou a disputar o mercado central em condições mais vantajosas, em virtude da sua proximidade com o Rio de Janeiro e São Paulo. Pesava ainda contra o charque gaúcho, as altas taxas sobre a importação do sal de Cádiz e os altos preços dos fretes ferroviários e marítimos. Nesse contexto, não era possível optar pelo aumento do preço do produto, em virtude do baixo poder aquisitivo dos seus consumidores. O charque, antes tido como alimento exclusivo aos escravos, durante o período republicano passou a ser consumido pelas camadas populares urbanas em geral, que a qualquer elevação do preço restringiam o seu consumo. Desse modo, os charqueadores procuravam minorar essas dificuldades sob duas formas: a) remunerando a baixos salários os operários das charqueadas; b) manipulando os preços do gado. Tais alternativas de manutenção das taxas de lucro evidenciavam que a charqueada sulina apresentava um descompasso tecnológico, em relação aos modernos frigoríficos já existentes na região do rio Prata (Pesavento, 1994: p. 68-70).

Diante desse quadro de dificuldades, os criadores gaúchos iniciaram uma reação através de um movimento de congregação da classe, resultando na fundação, em 1912, da União dos Criadores. Essa organização de classe passou a atuar na renovação da pecuária gaúcha, difundindo novas técnicas, promovendo congressos e debates. A sua meta principal passou a ser a formação de um frigorífico com capitais locais, o qual

⁸⁵ Durante a Revolução federalista os positivistas republicanos eram chamados de “chimangos” e os federalistas de “maragatos”.

passou a contar com o apoio do governo do estado⁸⁶. O governo gaúcho, ao mesmo tempo em que apoiava o projeto dos criadores, estimulava a entrada do capital estrangeiro por meio da concessão de benefícios fiscais. Com isso, instalaram-se no estado os primeiros frigoríficos de origem norte-americana, entre os quais estavam: Armour e Wilson em Santana do Livramento, em 1917 e 1918, respectivamente, e Swift em Rio Grande, em 1917 (Pesavento, 1994: p. 70-71).

A eclosão da Primeira Guerra Mundial ampliou as perspectivas de mercado para os produtos agropecuários, desencadeando um período de grande euforia na pecuária gaúcha, dadas às facilidades de crédito que permitiram melhorias nas unidades de produção e o aumento dos rebanhos. O aumento da produção e do volume das exportações trouxe à tona, no âmbito governamental, o antigo problema dos transportes. O grupo do PRR seguindo a concepção de que o Estado deveria intervir em setores, nos quais a iniciativa privada mostrava-se incapaz, chamou para si a solução deste problema, encampando os serviços das obras da barra e do porto de Rio Grande (1919) e a Viação Férrea, em 1920. Para fazer frente às despesas, o governo se valeu dos saldos do tesouro que estavam distribuídos nos bancos Rio-Grandenses. E para iniciar os trabalhos de reorganização da Via Férrea realizou um empréstimo interno, por intermédio do Banco Pelotense (25 mil réis) e um empréstimo externo, em Nova York (US\$ 10 milhões) (Antoniacci, 1979: p. 232).

Os atos de encampação do governo foram severamente criticados pela oposição e pela imprensa, cujas divergências não teriam se aprofundado tanto se, nesse momento, não comesçassem a interferir outros fatores. À euforia da agropecuária foi sucedida por uma paralisação brusca, proveniente da retração dos mercados consumidores europeus em 1920. Paralelamente, intensificou-se a concorrência externa com os países do rio Prata e a concorrência interna com São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso e outros estados. O Banco Pelotense, principal financiador da pecuária gaúcha, restringiu drasticamente o crédito e, em novembro de 1920, determinou que todas as contas devedoras fossem convertidas em promissórias, num prazo de 30 dias. Essa retração do crédito se deu justamente num momento em que a pecuária dependia dele para fazer frente à concorrência interna no mercado brasileiro. Desse modo, a crise do pós-guerra se fez sentir pela falta de mercados externos, pela falta de créditos e pela forte concorrência enfrentada no mercado interno (Antoniacci, 1979: p. 233).

Convém ressaltar que nos anos 20 era a somente a pecuária que estava em crise, pois os demais setores da economia gaúcha encontravam-se em expansão. Este era o caso das lavouras de arroz que passou a ser cultivado em larga escala a partir do início do século e da policultura colonial. Tais setores não eram encarados apenas como portadores de recursos, mas como bases de apoio político. O favorecimento à pequena propriedade era uma das principais preocupações do governo positivista, pois tinha ciência do peso econômico que a produção agrícola colonial representava nas exportações do estado. Embora a zona colonial fosse uma importante região de acumulação privada, esta se dava mais ao nível dos comerciantes. Daí a preocupação do governo em buscar a adesão dos altos escalões do comércio, que gozavam de grande influência sobre os colonos imigrantes⁸⁷ (Pesavento, 1979: p. 221).

⁸⁶ O projeto de montagem de um frigorífico local não se efetivou, em face da demora em arrecadar o capital necessário, o que demonstra o baixo nível de capitalização da pecuária nessa época. Em face da instalação da Swift em Rio Grande, em julho de 1917, o projeto do frigorífico nacional que iria se estabelecer nesta cidade foi transferido para Pelotas, onde foi inaugurado oficialmente em setembro de 1917, entrando em operação em 1920, em plena depressão do pós-guerra. Em função do frigorífico dos gaúchos não ter conseguido operar em larga escala, acabou sendo vendido ao grupo inglês Vestey Brothers no início do ano de 1921 (Pesavento, 1979: 218).

⁸⁷ Trataremos da modernização da lavoura arrozeira no próximo capítulo.

Desse modo, a crise do pós-guerra afetou diretamente os pecuaristas, que passaram a reivindicar o apoio do Estado, a fim de que este garantisse a lucratividade dos seus investimentos, mantendo as condições de reprodução das relações sociais dominantes. Entre as reivindicações dos pecuaristas estavam: 1) a redução das tarifas ferroviárias para fazer frente à concorrência nacional; 2) a elevação das taxas de importação para fazer frente à concorrência platina; 3) a diminuição dos impostos; 4) a criação de um banco hipotecário ou carteira agrícola. Porém, a orientação positivista do PRR, somente considerava legítima uma intervenção do Estado quando essa estivesse relacionada aos serviços públicos de interesse da coletividade. Dessa forma, estavam colocadas duas formas distintas de conceber o Estado em suas funções e relações com os grupos sociais, o que levou a crise econômica tomar uma conotação política, abrindo espaço para uma luta pelo poder. Para a oposição, a crise econômica era oriunda da falta de proteção e amparo do Estado à produção. Para os positivistas, o Estado só poderia se orientar pelo livre desenvolvimento da sociedade, praticando uma política econômica contrária ao regime de protecionismo estatal (Antoniacci, 1979: p. 233-234).

Na luta pelo poder, a oposição ao PRR que havia crescido desde as eleições de 1907 passou a ser capitaneada por Assis Brasil, que foi escolhido para ser candidato à presidência do estado em 1922, ano em que terminava o quarto mandato de Borges de Medeiros⁸⁸. O resultado eleitoral desfavorável às oposições foi o estopim para a eclosão de um movimento armado na região serrana que tomou conta de todo o Rio Grande do Sul no final do mês de abril de 1923. O objetivo dos revoltosos era manter o estado convulsionado através de táticas de guerrilha, aguardando uma intervenção do governo federal para apelar Borges de Medeiros do poder. O conflito só terminaria com a assinatura da “Ata de Pacificação”, em 14 de dezembro de 1923, no Castelo de Pedras Altas. Nesse acordo, a oposição obteve uma vitória significativa, pois ficava proibida a reeleição do presidente e dos intendentess, articulado com a nomeação do vice-presidente, golpeando definitivamente o sustentáculo do projeto do PRR baseado na continuidade administrativa (Antoniacci, 1979: 244-252).

Com o *Pacto de Pedras Altas*, a hegemonia do PRR no Rio Grande do Sul entrou em declínio. A sua principal fonte de legitimação, a Constituição Castilhistade 1891, foi revista para superar a cisão da oligarquia Rio-Grandense. Tal medida permitiu que os setores da classe dominante gaúcha não vinculados ao Estado, desde a implantação da república aumentassem o a sua influência junto aos centros de decisão política. Isso começou a se realizar a partir de 1928, no governo Getúlio Vargas, o qual foi escolhido através de acordos com a oposição para substituir Borges de Medeiros (Antoniacci, 1979: p. 252).

O governo de Getúlio Vargas marcou um recuo do projeto positivista, evidenciado na esfera econômica e no modo de condução do governo. A plataforma política de Vargas para a economia centrava-se na “salvação da pecuária” e, por isso, teve apoio das duas facções políticas gaúchas. A atuação do governo Vargas buscou satisfazer os interesses dos pecuaristas. Entre as medidas adotadas pelo governo estavam: a) a criação do Banco do Rio Grande do Sul para facilitar a concessão de crédito; b) o rebaixamento das tarifas ferroviárias; c) a coibição do contrabando do

⁸⁸ Assis Brasil participou do movimento republicano juntamente com Júlio de Castilhos, mas rompeu com este em virtude de não concordar com a Constituição Estadual elaborada a uma só mão. Posteriormente, além de fazer oposição ao PRR, tornou-se uma das principais referências na defesa da modernização técnica da pecuária gaúcha, principalmente a partir da criação em Paris da *Sociedade para Animação da Agricultura*. Com o objetivo de expandir o ensino rural, Assis Brasil criaria a granja Pedras Altas, destinada a ser uma espécie de escola que ensinasse as lidas do campo através de atividades práticas (Kliemann, 1986: p. 87-90).

charque gaúcho pelo Uruguai; d) o fomento do sindicalismo corporativo (Pesavento, 1979: p. 223-225).

No plano político, Getúlio Vargas tomou iniciativas no sentido de melhorar o relacionamento com a oposição, atuando de forma conciliadora. Nessa direção buscou garantir a obtenção de eleições honestas, o que permitiu uma maior presença dos integrantes da oposição na Assembléia Legislativa. Com isso, estabeleceram-se as condições para a formação da Aliança Liberal (em nível nacional), que articulou as oligarquias periféricas do Rio Grande do Sul, de Minas Gerais e da Paraíba, conduzindo Getúlio Vargas à presidência da República em 1930 (Pesavento, 1979: p.225; Costa, 1988: p. 47-49).

1.3.1. A política de colonização dirigida pelo governo positivista

Com a proclamação da República ocorreram, em nível nacional, uma série de mudanças determinantes para a continuidade do processo de colonização, ampliando sobremaneira as atribuições dos estados. A primeira e mais significativa delas foi a transferência das terras públicas da União para os estados federados, expressa no artigo 64 da Constituição Republicana de 1891 (Martins, 1995: p. 43; Linhares & Teixeira da Silva: 1999: p. 76-77). Entretanto, até 1895 a gestão da colonização continuava a ser assegurada pelo governo federal, que possuía no Rio Grande do Sul uma Diretoria de Terras e Colonização, a qual era dividida em seis comissões. A partir dessa data, a colonização foi transferida ao estado por meio de uma Lei orçamentária, abrindo-se um crédito de 200.000 réis para os auxílios aos colonos⁸⁹ (Roche, 1969: p. 120).

Outra mudança importante foi à promulgação do Decreto 451-A de 1890, estabelecendo reformas no registro e transmissão pelo Sistema de Torrens⁹⁰. A partir de então, os vigários foram substituídos por um juiz de direito ligado ao Ministério da Justiça, sendo que para a legitimação do título era necessária a publicação no Diário Oficial, em um jornal das capitais ou centro da comarca. A Repartição Geral de Terras Públicas foi reorganizada, ficando subordinada ao Ministério da Indústria e Obras Públicas e dividida em quatro seções: a) a seção de terras públicas encarregada da colonização e fundação de núcleos; b) a seção de imigração, responsável pela localização e serviços dos imigrantes; c) a seção encarregada dos trabalhos técnicos; d) e a seção de contabilidade (Kliemann, 1986: 43).

Nessa reorganização administrativa, foi reduzido o poder dos juízes comissários e das comissões, sendo que os chefes das mesmas e os encarregados das medições eram nomeados pela presidência do estado, o que proporcionava ao governo estadual uma maior ingerência nos assuntos fundiários da região. O trabalho técnico relativo à discriminação das terras, medição dos lotes, construção de estradas e caminhos vicinais, que até então era de responsabilidade das comissões de terras, com o decreto passou a ser terceirizadas às companhias privadas (Kliemann, 1986: p. 44-45).

O governo estadual, sob o comando dos positivistas passou a regular de forma mais criteriosa a concessão das terras públicas, pois as irregularidades herdadas do período imperial eram tantas que o Estado esteve diante da possibilidade de ser

⁸⁹ Segundo Roche (1969) o governo federal continuou a intervir indiretamente na colonização, uma vez que pagava a viagem dos colonos até Porto Alegre e a partir daí as responsabilidades de alojamento, transporte e localização nas colônias pertencia ao estado.

⁹⁰ Tratava-se de um novo sistema de registro e transmissão de propriedades, no qual o título era emitido após o exame dos documentos pelo juiz de direito, passando a constar em cartório. Os arrendamentos, vendas e hipotecas eram registrados nesse mesmo título, o qual após ser vendido era anulado passando para o nome do último possuidor. O objetivo era evitar as impugnações futuras contra a legitimidade do direito de propriedade (Kliemann, 1986: p. 42).

despojadas das terras que deveriam compor o seu patrimônio⁹¹. Por isso, uma das maiores preocupações do governo estadual foi à reorganização dos serviços de terras e colonização, a fim de possibilitar o desenvolvimento econômico e o equilíbrio orçamentário do Estado. Entre as principais medidas tomadas pelo governo no sentido de coibir os mencionados abusos estavam: i) o aumento da severidade na concessão de novas legitimações, o que reduziu drasticamente a transferência do patrimônio público para o domínio privado; ii) a criação em 1897 das Comissões Verificadoras, colocando a máquina burocrática e o aparelho estatal a serviço da recuperação das terras devolutas adquiridas ilegalmente⁹² (Roche, 1969: p.119).

A ação das comissões era orientada no sentido de reaver as terras em regiões valorizadas para promover o desenvolvimento econômico, nem que para isso precisasse agir de má fé. O trabalho dessas comissões não logrou o resultado esperado. No entanto, serviu para o Estado recuperar muitas terras e redistribuí-las posteriormente, aumentando a penetração política do PRR no interior gaúcho. Nesse processo, nem sempre foi possível assentar os colonos e os posseiros expulsos dessas áreas verificadas, ou entrar em acordo com os proprietários lesados (Kliemann, 1986: p. 60).

Uma outra maneira do governo estadual resolver os problemas fundiários era a arrecadação de impostos. Os positivistas propugnavam que os impostos diretos deveriam ter primazia sobre os indiretos. Desse modo, defendiam a reforma do imposto de transmissão de propriedade e de exportação para mais tarde substituí-los pelo imposto territorial, o qual seria aprovado somente em 1903 sob o governo Borges de Medeiros. No que se refere à cobrança da já mencionada dívida colonial, o governo estadual criou a partir de 1890 várias Comissões Liquidadoras da Dívida Colonial, bem como uma série de atos e decretos que regulamentavam essa cobrança. O aparato policial era encarregado de dar respaldo às comissões, uma vez que os colonos nem sempre aceitavam as cobranças, seja pelos valores da mesma ou por motivos de ordem política. Por isso, os choques entre colonos e as comissões eram muito comuns. As manifestações dos colonos, quando ocorriam, eram quase sempre reprimidas pela Brigada Militar, atendendo as ordens da presidência do Estado (Kliemann, 1986: p. 61-67).

Apesar de todas essas medidas, os problemas territoriais continuaram crescendo, o que levou o governo estadual a promulgar em 1899 a Nova Lei de Terras, seguida do regulamento de 1900. A nova lei era uma tentativa de completar e corrigir a Lei Geral de Terras de 1850. Nesse sentido, definia o conceito de terras públicas devolutas (as que não eram nem de uso público e nem apropriadas por título legítimo), buscando proteger as posses de boa fé anteriores a 1889, além de fixar um prazo irrevogável de dois anos para a entrada de pedidos de legitimação, evitando qualquer pedido de legitimação posterior oriundo de especulação. Isso trouxe sossego aos colonos que haviam comprado terras de particulares. A distribuição dos lotes ficava limitada em 25 hectares para as áreas de floresta e 50 para as áreas de campo, sendo que os colonos eram obrigados a trabalhar a terra em noventa dias, sob pena de não receberem os títulos provisórios. A lei fixava ainda que, até o pagamento total dos lotes, a terra e as

⁹¹ Segundo Roche (1969: p. 118), entre os anos de 1854 a 1889 passaram do domínio público para o domínio privado 766.100 hectares, dos quais 218.800 hectares, em 25 anos e 547.300 hectares em 9 anos (entre 1881 a 1889). Todas essas legitimações eram em grande parte fraudulentas, o que motivou o governo a “moralizar” os serviços de terras.

⁹² O governo estadual positivista buscava privilegiar os colonos que entravam no estado espontaneamente, as companhias estrangeiras e os particulares que, com seus capitais viessem a contribuir para o desenvolvimento do estado. Já os pequenos produtores nacionais e os estrangeiros oriundos da colonização oficial, se saíram prejudicados inúmeras vezes, sendo abandonados pelo Estado (Kliemann, 1986: p. 56).

benfeitorias ficariam hipotecadas ao Estado⁹³ (Roche, 1969: p.119-120; Kliemann, 1986: p. 72).

Com a edição da nova lei aumentaram significativamente os pedidos de legitimação de posses. Isso ocorreu em razão dos seguintes fatores: i) do aumento populacional ocorrido no estado; ii) do aumento da busca de terras no Norte por imigrantes também através das posses; iii) das constantes fraudes nas terras públicas; iv) das tentativas dos pequenos posseiros caboclos legitimarem as suas posses durante o Império. Apesar do aumento dos pedidos de legitimação de posses, as indeferições do governo eram freqüentes, em razão dos posseiros não preencherem os requisitos da lei de 1899, como o tempo de permanência na posse; das posses localizarem-se em fazendas já tituladas; e da política austera adotada por Borges de Medeiros em relação ao patrimônio territorial do estado (Rückert, 1997: p. 100). De qualquer modo, a aprovação dessa nova lei se constituiu no principal estatuto que regulou a segunda fase de colonização no Rio Grande do Sul, cujo avanço ocorreu sobre as áreas florestais do Planalto Gaúcho, porém sob a direção do governo estadual.

Entre os anos de 1890 e 1914, a imigração não teve a mesma regularidade que anteriormente e nem a mesma origem, já que a partir deste momento, começaram a se dirigir para o Rio Grande do Sul imigrantes de outras nacionalidades, como os espanhóis, poloneses, russos, judeus, entre outros. O ritmo das entradas foi maciço entre os anos de 1890 e 1891, reduzindo-se drasticamente nos anos posteriores em virtude da revolução de 1893. A partir de 1896, quando o estado se encarregou da colonização, a média de entradas estacionou em torno de mil colonos por ano. Essa cifra subiria somente a partir de 1903, contrariando a vontade do governo estadual, o qual desde 1900 já encarava os gastos com a imigração como muito onerosos, o que o levou a propor em 1908 um acordo com a União a fim de regularizar o fluxo de imigrantes que chegavam ao estado em número cada vez maior. O não cumprimento pela União do ritmo da remessa de imigrantes levou o governo estadual a romper o acordo no ano de 1914, promulgando um decreto que pôs um fim à imigração oficial no Rio Grande do Sul (Roche, 1969: 121-122).

1.3.2. A expansão da colonização rumo ao Planalto Gaúcho (1890-1914).

O processo de ocupação das terras do planalto gaúcho ocorreu concomitantemente às transformações econômicas, sociais e políticas em curso durante o regime republicano. Neste período, o rápido desenvolvimento dos antigos núcleos coloniais foi acompanhado pelo seu crescimento demográfico. Isso gerou um excedente populacional que viria a se somar aos novos imigrantes que chegavam ao estado, impulsionando, assim, a busca por novas terras. A partir daí, a região do planalto passou a ser concebida como a nova fronteira agrícola a ser explorada. Além disso, a construção da Ferrovia São Paulo – Rio Grande na década de 1890 e de todo um conjunto de ramais a ela ligados colaborou com esse um novo surto colonizador, rompendo o isolamento da região e valorizando as suas terras (Rückert, 1997: p.117-119; Zarth, 1997: p. 29).

A preocupação de ocupar a região do planalto era antiga, pois já no tempo do Império havia a idéia de formar núcleos de povoamento estratégico que garantissem a

⁹³ Segundo Kliemann (1986: 73), dentre os problemas mais comuns oriundos da aplicação da nova lei, estavam as cobranças feitas pelo governo aos colonos sobre terras que haviam sido adquiridas antes da criação das comissões verificadoras, o que gerou protestos da imprensa alemã para o absurdo da discussão sobre a legitimidade de terras compradas oitenta ou cem anos antes. Essas atitudes governamentais tinham as suas raízes no problema orçamentário do Estado, em face da constante depreciação e da queda na arrecadação sobre a transmissão de propriedade.

posse do território diante de uma eventual disputa por parte da Argentina, do Uruguai ou do Paraguai⁹⁴. Naquela época, as principais dificuldades existentes no planalto decorriam da sua distância em relação aos centros econômicos e a precariedade dos transportes, o que dificultava a circulação das mercadorias e a dinamização econômica. Desse modo, a erva-mate, o principal produto da região tinha dificuldade de ser colocada nos mercados da província, em razão da falta de estradas. A alternativa que restava era a comercialização pelo porto de Itaqui, seguindo o rio Uruguai abaixo até a cidade de Buenos Aires (Zarth, 1997: p. 27-30).

Por outro lado, havia um consenso entre as elites da região sobre a necessidade de atração de imigrantes europeus para poder desenvolver a agricultura, da mesma forma que era consensual a constatação da necessidade de construção de uma via férrea na região para viabilizar a expansão agrícola e atrair imigrantes. Em 1877, a câmara municipal de Cruz Alta, o principal centro da região, chegou a ofertar 115 lotes gratuitamente para estabelecer uma colônia na região. O ministério da agricultura recusou a oferta em virtude das más condições de mercado e transporte na região (Zarth, 1997: p. 78-79).

A ocupação efetiva do planalto setentrional só ocorreu após a fundação das colônias de Ijuí em 1890, e Guarani em 1891, concomitantemente à construção da ferrovia São Paulo – Rio Grande. Esses novos núcleos viriam se desenvolver somente após o ano de 1895, quando terminou a guerra civil no estado. A partir de então, passaram a receber a maioria dos imigrantes que ingressavam no Rio Grande do Sul. Posteriormente, com a construção de um ramal ferroviário ligando Ijuí a Cruz Alta, em 1911, o preço da terra aumentou exponencialmente, atraindo para a região um contingente enorme de colonos, o que impossibilitou a sua completa absorção pelas colônias oficiais já demarcadas no estado. Por isso, o governo estadual teve que fundar novos núcleos no planalto e, em outras regiões do estado adjacentes às antigas colônias (Roche, 1969: p. 125-127).

Paralelamente à colonização oficial, foram fundados também inúmeros núcleos particulares, uma vez que a colonização oficial subsidiada pelo Estado servia de base para a expansão do processo colonizador feito por particulares. Desse modo, cada colônia oficial funcionava como um pólo, ao redor do qual eram instaladas as colônias privadas utilizando-se da infraestrutura criada e do mercado gerado pelas colônias estatais. Essa dinâmica funcionou assim durante quase todo o processo de colonização no estado (Zarth, 2002: p. 94). Na colonização privada a prioridade era os interesses lucrativos, sendo comuns os casos em que as empresas não cumpriam os seus contratos com o governo e com os colonos. Muitas delas entregavam os lotes aos colonos sem dotar a sede de uma infraestrutura mínima necessária, pois acima do interesses das comunidades estava a especulação fundiária⁹⁵ (Kliemann, 1986: p.114).

A comercialização das terras na região obedeceu ao padrão tradicional, com a demarcação de lotes de 25 hectares e as empresas particulares anunciavam a venda nos jornais mais lidos pelos colonos. Os principais compradores de terras na região foram os alemães, uma vez que eram os mais antigos no estado e pelo fato da sua população ter crescido muito. O comércio das terras ocorria nas seguintes formas: a) pelas

⁹⁴ A primeira tentativa de fundar uma colônia de alemães em São João das Missões fracassou, conforme já destacamos. Posteriormente, estudou-se a possibilidade de instalar uma colônia militar, efetivada somente em 1879, a qual sofreu enormes dificuldades para se manter em face do isolamento (Zarth, 1997: p. 28).

⁹⁵ Segundo Kliemann (1986), as terras mais próximas às vias de comunicação ou aos centros urbanos, que eram as mais valorizadas, foram inúmeras vezes reservadas a capitalistas, políticos e mesmo a particulares que esperavam para vendê-las no momento que pudessem obter melhores lucros.

companhias colonizadoras que compravam as terras dos fazendeiros, cuja apropriação ocorrera no período anterior, negociando-as com os colonos em pequenos lotes; b) a venda direta pelos grandes proprietários, que detinham áreas próximas aos núcleos oficiais e particulares já instalados; c) através da compra de terras do Estado feita por negociantes a preços módicos que depois eram revendidas a preços muito maiores aos colonos imigrantes (Zarth, 1997: p. 82-85).

Com a implantação das colônias oficiais e particulares na região, a agricultura se desenvolveu rapidamente, principalmente em razão da construção da ferrovia ter possibilitado o escoamento da produção para os grandes centros econômicos do Brasil. Entretanto, na medida em que os núcleos se instalavam, aumentava também o processo de especulação fundiária com o aumento do preço das terras. A atração contínua de imigrantes e filhos de imigrantes para a região do Planalto em busca de lotes coloniais resultou no fechamento da fronteira agrícola, transformando a região em ponta de lança para a migração em direção aos estados de Santa Catarina e Paraná.

1.3.3. A ocupação da terra a partir de 1914: em busca das últimas fronteiras.

O período posterior ao ano de 1914 é marcado por uma série de acontecimentos importantes que influenciaram diretamente no processo de ocupação das últimas áreas de mata do Rio Grande do Sul, especialmente na região do Médio Alto Uruguai. No plano internacional, a eclosão de duas guerras mundiais, com a participação direta da Alemanha nos conflitos, trouxe como preocupação para o governo federal e estadual a necessidade de integração das colônias à nação brasileira, o que levou a uma interferência maior por parte da administração pública na instalação dos novos núcleos coloniais. Esse problema ficou mais evidente quando se iniciou a veiculação nas colônias das idéias integralistas de corte fascista e nazista, o que contrariava com a idéia de criação de uma cultura nacional, presente no ideário do Estado Novo. A partir desse momento, teve início uma campanha pela “brasilianização” das colônias, em nome da afirmação do nacionalismo e os núcleos alemães foram os mais visados⁹⁶.

Nesse sentido, a inflexão do governo federal na política imigratória se inicia a partir de 1930, quando a imigração para o Brasil é proibida momentaneamente. Posteriormente, a Constituição de 1934 reservaria para o governo federal os serviços de imigração e colonização, ao mesmo tempo em que limitava drasticamente a entrada de imigrantes no país. Esse caráter de restrição à imigração foi repetido também nas Constituições de 1937 e 1946. Desse modo, o afluxo de imigrantes para o Brasil foi, desde 1920, proporcionalmente menos numeroso do que havia sido durante o século XIX. No Rio grande do Sul, a limitação da entrada de novos imigrantes vinha ao encontro dos objetivos do governo estadual, que estava mais preocupado em realizar uma colonização lenta e de preferência com descendentes dos colonos já adaptados às condições regionais, uma vez que o estoque de terras públicas escasseava (Roche, 1969: p. 131-135).

⁹⁶ Segundo Pesavento: “Foram fechadas às escolas privadas estrangeiras que não quiseram aceitar a brasilianização. Deu-se ênfase ao ensino obrigatório de português, de história e de geografia do Brasil e de educação cívica. Eliminaram-se os símbolos de nacionalidade estrangeira (língua, bandeiras, emblemas políticos nazi-fascistas). A língua estrangeira foi proibida nas escolas, serviços públicos, militares e até nas inscrições de tumbas e lápides. Nacionalizaram-se as associações alemãs e obrigou-se que os jornais, revistas e avisos de lojas fossem feitos em português. A campanha atingiu um ponto tal que até violências físicas foram cometidas. A entrada do Brasil na segunda guerra mundial contra o Eixo implicou que a campanha de brasilianização fosse ao clímax, ocorrendo manifestações públicas de violência em Porto Alegre e no interior, uma vez que dentre a comunidade imigrante eram encontradas adesões à causa do Eixo” (Pesavento, 1980: p. 192).

Nesse período, a colonização estadual passou a ser norteadada por dois regulamentos sucessivos, o de 1922 e o de 1939. O regulamento de 1922 garantia a propriedade particular adquirida pelos estatutos legais de 1850, 1854, 1899 e 1900, facilitando também a posse pacífica com mais de 30 anos. No que se refere à colonização, o regulamento preconizava o estabelecimento de núcleos em terras que dispusessem de meios de comunicação vantajosos e sob uma planificação prévia. Estabelecia a distribuição dos lotes de 25 hectares preferencialmente aos descendentes dos antigos colonos (Roche, 1969: p.136). Porém, a novidade desse regulamento era a preocupação com os agricultores nacionais já estabelecidos nas regiões de mata, expressa no seu artigo 39, no qual se previa a redução de 20% nos preços das terras e a facilidade de pagamento feito em cinco parcelas anuais, mediante a prestação de serviços em trabalhos que o Estado estivesse realizando. Na prática, tal artigo acabou não resultando em benefício aos agricultores nacionais, pois o estabelecimento de juros de 10% já no primeiro ano compensava os pretensos descontos oferecidos. Além disso, os serviços realizados pelo Estado não eram frequentes, o que dificultava o pagamento por essa modalidade. Isso ocorreu principalmente com aqueles caboclos que haviam migrado para a região do Médio Alto Uruguai, em razão da privatização dos ervais públicos no Planalto e dos conflitos de 1893 e 1923, passando a viver de uma agricultura de subsistência, bem como da caça e da pesca (Olkoski, 2002: p. 98-100).

Posteriormente, o regulamento de 1939 conservou o mesmo regime de concessão das terras e do estabelecimento dos títulos de propriedade. Emitia-se um título provisório no ato da concessão e um definitivo após o pagamento total da dívida. O novo regulamento previa ainda, a anulação dos lotes rurais não pagos, atingindo diretamente os agricultores nacionais que não tinham condições de saldar as suas dívidas com o Estado e abandonavam os seus lotes. Esse processo, somado a chegada dos descendentes dos colonos europeus acabou diminuindo o espaço dos caboclos. Por outro lado, o artigo 44 do regulamento previa a instalação dos agricultores nacionais em terras demarcadas e sob o domínio do Estado, adiantando um valor em dinheiro de até quinhentos mil réis (500\$000), para as suas despesas iniciais, que ficaria incluída em sua dívida. Tal medida, no entanto, obedecia aos interesses do Estado em forçar a migração do agricultor nacional através da propaganda governamental, a fim de se evitar um aumento do desemprego, da favelização e dos conflitos fundiários em outras regiões. A partir de então, observou-se um deslocamento de um elevado número de famílias de agricultores nacionais que se transferiram para a região do Alto Uruguai, em face da abundância de terras devolutas e da possibilidade de se instalarem em lotes para requerê-los posteriormente (Roche, 1969: p.136; Olkoski, 2002: p.101-103).

À primeira vista, pode parecer que esse regulamento vinha em benefício dos caboclos, já que em tese lhes possibilitava o acesso a terra, no entanto, em função de uma série de humilhações e discriminações sofridas, muitos daqueles que migraram para a região acabaram não se fixando nela. Os caboclos foram vítimas de um duplo preconceito. De um lado, pelos descendentes dos colonos que os discriminavam pelo fato de terem conseguido as terras pelo artigo 44. Não se tratava de um preconceito racial, mas sim, de uma estigmatização por serem pobres favelados e flagelados, cuja incidência recaía sobre os seus filhos, os quais eram impedidos de frequentar as escolas nas quais os filhos dos imigrantes estudavam. De outro lado, havia também o preconceito dos integrantes da Diretoria de Terras do estado, que viam os caboclos como atrasados e incapazes de incorporar novas tecnologias de produção. Por isso, propugnavam a instalação de núcleos agrícolas educacionais para as comunidades dos caboclos, as quais na visão dos administradores do Estado, viviam “à margem da

sociedade e do progresso”. Tais núcleos, no entanto, jamais saíram do papel (Olkoski, 2002: p.104-106).

Como consequência geral desse processo, os caboclos não conseguiram saldar as suas dívidas com o Estado, tendo os seus títulos anulados ou comprados pelos descendentes dos colonos europeus. Além disso, o Estado através da sua Inspetoria de Terras, passou a aplicar o artigo 43, do Decreto n. 7.677, de 9 de janeiro de 1939, um dispositivo que restringia as concessões dos caboclos a apenas alguns hectares, o que impossibilitou a sobrevivência de muitas famílias. Naquela situação, a alternativa era tornar-se meeiro de algum migrante europeu, viver como peão, emigrar para outras regiões ou viver precariamente em algumas encostas de rios da região⁹⁷ (Olkoski, 2002: p.106).

Os descendentes dos colonos europeus, por sua vez, tiveram um destino diferente, pois eram considerados como público preferencial dessa nova fase da colonização. A preocupação central que norteava a instalação de novos núcleos passou por uma escolha mais criteriosa dos locais das povoações, especialmente no que se refere às funções administrativas, econômicas e sociais que teriam que desempenhar. Nesses núcleos, eram instalados rapidamente as principais células da rede primária de ensino, visando à difusão imediata da instrução e do uso da língua nacional, a fim de impedir a formação de “quistos étnicos”. Da mesma forma em que se orientava para a formação de um povoamento misto, estabelecendo os luso-brasileiros ao lado dos descendentes dos antigos colonos (Roche, 1969: p. 137).

A primeira colônia dessa nova fase foi *Santa Rosa*, fundada em 1915 para regularizar a situação “intrusos” que devastavam a floresta à margem da Colônia *Guarani*. Do centro desse novo núcleo, a colonização se estenderia para *Porto Lucena*, *Tucunduva* e *Laranjeira*. Ao Norte, foram criadas as colônias *Guarita de Irai*, emancipada em 1933; de *Capão Grande*; de *Três Passos*, emancipada em 1945; de *Crissiumal*, emancipada em 1954, e do *Alto Uruguai*. Finalizava-se, portanto, a ocupação da última zona florestal do Rio Grande do Sul, a qual abrangia uma área de 70.000 hectares, pertencentes aos municípios de Palmeira, da periferia de Erechim e de Lagoa Vermelha. Enquanto nas colônias de Santa Rosa e Alto Uruguai ainda preponderaram os colonos de origem germânica, na última zona de povoamento, na qual se encontra a maior parte dos municípios criados entre os anos de 1954-55, a mistura de etnias foi maior, com a presença de alemães, italianos, eslavos e luso-brasileiros. Entre os municípios criados neste período estão: Cerro Largo, Porto Lucena, Santo Cristo, Giruá, Três de Maio, Horizontina, Crissiumal, Tenente Portela, Frederico Westphalen, Aratiba, Tapejara e Sananduva. Em 1945, restavam ao Estado apenas 8.000 quilômetros quadrados de terras públicas devolutas, as quais estavam protegidas pela necessidade de preservação de uma capa florestal e, também, por se localizarem em regiões de fronteira. Desse modo, concluía-se neste período, o processo de ocupação do território gaúcho por meio da colonização (Roche, 1969: 137-139).

A partir desse momento, a atuação da administração pública estadual concentrou-se na resolução dos problemas pendentes nas colônias. Nesse sentido, a Direção de Terras e Colonização foi vinculada à Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio, compreendendo diversas seções, entre as quais destacou-se: a) o Serviço de Terras, cuja responsabilidade era a resolução das questões de propriedade territorial nos marcos da legislação vigente e a demarcação de lotes coloniais quando necessários; b) o

⁹⁷ O artigo do referido Decreto previa que decorrido o prazo de 10 anos, poderia ser anulada a parte do lote não paga, passando ao concessionário o título apenas da área paga. Em função das dificuldades dos caboclos em saldarem as suas dívidas, acabaram tendo os seus lotes reduzidos em dimensões de área que impossibilitavam a sua sobrevivência (Olkoski, 2002).

Serviço de Colonização, que compreendia os seus escritórios em Porto Alegre e em cinco inspetorias regionais, cuja responsabilidade era dupla, de um lado, buscava-se a liquidação dos assuntos referentes à legitimação das propriedades nas antigas colônias e ao mesmo tempo cobrar a dívida colonial pendente. De outro lado, buscava-se auxiliar os colonos através da constituição de uma infraestrutura que permitisse a sua integração aos centros de consumo (Roche, 1969: p. 139).

Paralelamente ao término das áreas devolutas passíveis de serem ocupadas, as colônias começaram a se deparar com uma série de problemas, entre os quais estavam: a) o esgotamento dos solos, em função uso de práticas agrícolas predatórias, cuja repercussão imediata foi a queda da produção e da produtividade das lavouras⁹⁸; b) o crescimento da população, em virtude das altas taxas de natalidade presentes nas colônias; c) o fracionamento das propriedades, em razão dos padrões de herança praticados⁹⁹. No final dos anos 40 esses problemas se agravaram, criando uma situação de bloqueio fundiário, na qual o fechamento da fronteira agrícola foi acompanhado da impossibilidade de subdividir a propriedade, sob pena de comprometer a escala de produção em quantidade suficiente para garantir a sobrevivência das famílias (Schneider, 1999: p. 30).

Os efeitos produzidos por essa situação desembocariam na intensificação do êxodo rural e da migração rural, sendo o primeiro entendido como um deslocamento populacional do campo em direção aos médios e grandes centros urbanos, e o segundo como um deslocamento de uma região rural para outra (Roche, 1969: p. 332). O traço comum a ambos é a busca por novas alternativas de sobrevivência em outros espaços geográficos e sociais. Porém, enquanto no primeiro caso esse processo pode implicar uma mudança de atividade produtiva por parte das pessoas, no segundo caso, mesmo com o deslocamento, a atividade produtiva continua sendo a agropecuária.

Se nos primeiros tempos as migrações ocorreram no interior do Rio Grande do Sul, posteriormente elas seriam dirigidas para outros estados da federação¹⁰⁰. Esse processo começou durante a década de 1920, quando o deslocamento ocorreu em direção ao estado de Santa Catarina. Nesta década foram criadas as seguintes colônias: São Miguel, Bom Retiro, Rio Branco, Joaçaba, Capinzal, Piratuba, Concórdia, Xapencó e Porto Feliz de Mondai. Na década de 1940, a onda de imigrantes Rio-Grandenses se dirigiu para o estado do Paraná, sendo localizados nas seguintes colônias: Cruz Machado (União da Vitória), Xopim, Santa Bárbara (Palmas), Pato Branco, Toledo, Maringá, Icara, Cidade Medianeira e Clevelândia (Roche, 1969: p. 354-355).

Desse modo observa-se que os problemas fundiários legados pelo processo de colonização foram permeados de contradições sociais, os quais se somaram mais tarde, aos efeitos produzidos pelas opções de desenvolvimento implantadas no Rio Grande do Sul, cujas manifestações mais evidentes foram às migrações para outros estados, o

⁹⁸ A derrubada das matas originais associadas às queimadas e a ausência de técnicas que permitissem recompor a fertilidade natural das terras foram sem dúvida, os fatores que mais contribuíram para o esgotamento dos solos nas colônias.

⁹⁹ Entre os colonos existiam na época dois padrões de herança, a herança sem partilha, onde somente um dos filhos (geralmente o mais velho ou o caçula) herdava a propriedade e a herança por partilha onde o patrimônio era dividido igualmente entre todos os filhos, este último vigorou majoritariamente nas colônias alemãs. (Schneider, 1999).

¹⁰⁰ O processo de migração interna dos colonos alemães é definido por Roche (1969: p. 339-344) como “enxameamento”, numa clara alusão ao movimento de enxames de abelhas em busca de novos locais para fixarem as suas colméias. Para este autor, é possível dividir a migração interna em três fases: a) até 1850 na periferia de São Leopoldo; b) entre 1850 e 1890, quando ocorre uma marcha para o oeste nos vales dos últimos afluentes do Caí, no vale do Taquari e em Santa Cruz; c) a partir de 1890, quando ocorreu o salto para o planalto.

êxodo rural, a intrusão das áreas indígenas, o fracionamento das propriedades e a persistência da concentração fundiária nas áreas de campo. Assim, na análise dos problemas fundiários atuais, é preciso levar em conta que o processo histórico de ocupação do território lançou as bases do atual padrão de posse e uso da terra existente no estado. Os processos de modernização da agricultura que ocorreram posteriormente, notadamente nas décadas de 1960 e 1970, não modificaram essa estrutura fundiária legada do passado. Ao contrário, serviram para aprofundar ainda mais os conflitos fundiários, que adquiriram uma conotação política a partir da emergência de um conjunto de movimentos sociais rurais, os quais colocaram em pauta a necessidade de uma reforma agrária articulada a um novo modelo de desenvolvimento rural. Esses processos serão analisados nos próximos capítulos desta tese.

1.3.4. As terras indígenas no Rio Grande do Sul: da demarcação à intrusão

A ocupação do território Rio-Grandense pelos colonizadores europeus foi um processo que, a exemplo das demais regiões do Brasil e de outros países da América Latina, ocorreu na base da expropriação dos antigos territórios indígenas. O avanço das frentes de ocupação promoveu o extermínio quase completo das populações autóctones e a dissolução de suas culturas e modos de vida. No período pré-colonial o Rio Grande do Sul se encontrava ocupado por três grandes grupos indígenas: os Jês, os Guaranis e os Pampeanos. O grupo Jê era composto pelas etnias dos guaianás, coroados, pinarés, ibiraiaras, caaguas, gualachos e botocudos. As etnias desse grupo habitavam os Campos de Cima da Serra e os matos da região serrana. Os Jês foram dizimados por epidemias de origem européia e africana, bem como pela ação dos bandeirantes nos séculos XVII e XVIII. Os poucos que conseguiram escapar embrenharam-se nas matas do Alto Uruguai. Posteriormente, no ano de 1882, os descendentes desses indígenas foragidos e alguns grupos indígenas de lá chegaram vindos do norte, foram agrupados por Telêmaco Morocines Borba, sob uma única denominação: os Kaigangues (Kaa: mato; ingang: morador) (Lazzarotto, 1978: p. 06-07; Flores, 2003: p. 12-14).

De acordo com alguns registros históricos, os Kaigangues teriam vindo dos estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina durante o século XVIII, entrando no Rio Grande do Sul pelo Alto Uruguai na direção das nascentes do Rio Várzea. Inicialmente, estabeleceram-se na região da atual cidade de Nonoai, avançando pelo rio Uruguai abaixo em direção ao oeste e sul. Assim, a área geográfica dos Kaigangues é o noroeste, norte e o nordeste do estado, na região do Planalto rio-grandense e sua encosta. Nesses locais, cuja paisagem típica era de campos altos, existiam gigantescas matas que lhes assegurava proteção e sustento, principalmente através da coleta do pinhão, já que predominavam na região as florestas de araucária. Os seus maiores pontos de concentração foram às matas compreendidas entre os campos de Passo Fundo e Vacaria¹⁰¹ (Becker, 1995: p. 59-62).

O grupo dos Guaranis habitou o litoral marítimo e o da Lagoa dos Patos, bem como as margens dos grandes rios. Os guaranis entraram no território rio-grandense vindos do Paraguai, há mais de dois mil anos, conquistando o vale do rio Uruguai e subindo por seus afluentes. Trata-se de um grupo itinerante, sendo que a causa de suas contínuas migrações advém de uma crença, em torno da busca da terra sem males (Yvi Marray). Segundo essa crença, a terra era imperfeita e novamente seria destruída pelo fogo e pelo dilúvio, salvando-se apenas os yvi-maray. Entre as principais etnias que

¹⁰¹ Segundo Carini (2005: p. 116-117) a origem dos kaigang é bastante controversa na literatura, existindo desde versões que afirmam que estes seriam descendentes dos guaianás, até aquelas que afirmam que estes teriam cruzado o rio Uruguai no século XVIII, vindos de São Paulo.

compunham esse grupo estavam: nhandeva, mbyá (avá mbyá e caingá) e cayowá, sendo que o grupo mbyá habitava o território que mais tarde seria o Rio Grande do Sul. Os guaranis foram desaparecendo lentamente, pelos ataques dos bandeirantes, pela Guerra Guaranítica, pela escravidão imposta pelos espanhóis, pelo recrutamento militar e pela mestiçagem das mulheres com os homens brancos (Lazzarotto, 1978: p.10; Flores, 2003: p. 17-21).

O Grupo dos pampeanos ocupou a região de campo, denominada de pampa gaúcho e uruguiaio, ao sul do rio Ibicuí e ao norte do território do Uruguai, bem como grande parte da região de Entre Rios, na Argentina. Com a introdução do cavalo e do gado bovino, os pampeanos modificaram o seu modo de vida, incluindo em seus hábitos alimentares o consumo da carne bovina, sendo que o cavalo passou a ser utilizado como montaria. A partir de então, tornaram-se temíveis cavaleiros armados de longas lanças ou com boleadeiras. Em razão das constantes perseguições de portugueses e espanhóis, os pampeanos foram aos poucos sendo exterminados, ou incorporados como peões nas estâncias¹⁰² (Lazzarotto, 1978: p. 14; Flores, 2003: p. 14-16).

As populações indígenas de Guaranis e Kaingangues, remanescentes da primeira fase de ocupação do território sulino, começaram a ser assentadas pelo poder público no século XIX em aldeamentos ou toldos. Muitos toldos foram criados a partir de 1848, visando proteger o índio do avanço da população branca. Mas, na realidade, foram os brancos que saíram protegidos, pois recebiam as melhores terras e, com a constituição dos aldeamentos viam-se livres dos “assaltos” e das “correrias” promovidas pelos nativos (Kliemann, 1986: p.126).

O início da expropriação das terras dos indígenas na região norte do Rio Grande do Sul ocorreu com a fixação dos primeiros portugueses na região dos *Campos de Cima da Serra*, durante os séculos XVII e XVIII, onde se encontram situadas atualmente as cidades de Passo Fundo e Vacaria. Os indígenas que mais causavam problemas para o processo de ocupação do território gaúcho, nos moldes preconizados pelas elites durante o período imperial, eram os Kaingang. Esses índios viviam nas áreas florestais do planalto gaúcho e promoviam freqüentes ataques sobre os viajantes e tropeiros que circulavam pela região, também promoviam ataques aos colonos do Vale dos Sinos (Zarth, 2002: p. 80).

Desse modo, a questão indígena era considerada um problema sério para a província, merecendo especial atenção nos relatórios dos presidentes. Na Assembléia Provincial eram comuns as discussões sobre quais seriam as áreas mais propícias para a localização dos nativos. Entretanto, essas discussões se restringiam aos procedimentos administrativos e burocráticos, sem levar em conta o valor ou significado sócio-cultural dos índios¹⁰³. Havia também a preocupação de que os conflitos não prejudicassem a

¹⁰² A maioria dos instrumentos de trabalho utilizados pelo gaúcho (a boleadeira, o laço, o tirador), a indumentária adequada ao trabalho (a bota de couro, o xiripá, o poncho), a moradia primitiva com teto e paredes de couro, a alimentação (o churrasco, o charque e o mate) foram criados e transmitidos pelos índios aos europeus. Segundo Freitas (1993: 448-449): “O caráter extensivo da criação e o estado selvagem dos rebanhos fizeram do cavalo não apenas o principal instrumento de trabalho, mas a própria base técnica da produção pastoril. Para dominar o gado bravo e possibilitar seu aproveitamento econômico, o trabalhador pastoril tinha de ter o domínio absoluto do cavalo. A massa indígena autóctone – minuanos, charruas, tapes, guaranis – possuía esse domínio”.

¹⁰³ Nessa época predominava uma visão de que o índio era indolente e avesso ao trabalho, ignorava-se completamente o modo de vida específico dos Kaingang, cuja economia era baseada na coleta do pinhão, da qual faziam provisão e da caça realizada no território por eles ocupado, concebido como propriedade coletiva do grupo. Além disso, praticavam uma agricultura incipiente. O seu regime alimentar constava de carne de caça e peixe, de mel e frutas silvestres, abóbora e milho. A única bebida alcoólica era a *chicha* por eles fabricada, a qual foi substituída pela cachaça logo após o contato com os homens brancos (Olkoski, 2002: 84).

colonização branca e os aldeamentos não se realizassem em terras muito valorizadas (Kliemann, 1986: p. 126). A constituição dos aldeamentos indígenas encontrava amparo no artigo 12 da Lei de Terras de 1850, no qual estava prevista a reserva de áreas devolutas para a colonização de indígenas. Posteriormente, o Decreto de 1854 dedicaria o seu capítulo VI para detalhar quais seriam as situações que exigiam a demarcação de áreas para o aldeamento dessas populações¹⁰⁴.

A proteção ao índio se efetivava pelo seu afastamento das áreas pretendidas pelos brancos. As estratégias utilizadas pelo governo provincial para que os indígenas aceitassem uma mudança de local, ou o seu reagrupamento, variava desde a persuasão até a repressão pura e simples. No primeiro caso, utilizava-se a estratégia da catequização, a distribuição de presentes e as promessas de auxílios nunca cumpridas. No segundo caso, utilizava-se a perseguição, seguida da morte dos grupos acusados de agressões, ou ainda, do uso da força pública para recolher tais indígenas, nomeando um funcionário para chefiá-los (Kliemann, 1986: p. 127; Zarth, 2002: p. 81).

A situação ideal imaginada pelo governo era reunir os índios em aldeias, confinando-os em reservas de modo que se pudesse controlá-los, evitando-se assim maiores problemas. No entanto, além da resistência por parte dos Kaingangues à proposta do aldeamento, havia também o problema da divisão interna dos indígenas em vários grupos, inclusive rivais, o que dificultava ainda mais o processo (Zarth, 2002: p. 82). Além disso, não se levava em consideração a característica nômade das populações indígenas. Quando os índios se deslocavam das suas terras, o governo considerava isso um abandono definitivo¹⁰⁵. Por isso, quando os indígenas voltavam aos seus locais de origem, encontravam as suas terras ocupadas pelos brancos.

Desse modo, a ação colonizadora, juntamente com a constituição dos toldos no período provincial rio-grandense reduziram a capacidade produtiva e a subsistência autônoma dos indígenas, relegando-os a uma condição de dependência ao Estado e aos elementos brancos que se utilizavam deles como mão-de-obra barata, em troca de comida e cachaça (Olkoski, 2002: p. 86). Ao chegar a República, a maioria dos toldos estava localizada na região norte do estado. E foi precisamente nesta região que o governo estadual começou demarcar as colônias novas, oficiais e particulares. Com isso, as terras tiveram um aumento no seu valor venal. Acrescente-se, ainda, o fato dessas terras serem ricas em madeira e erva-mate, além de serem férteis para a agricultura, o que funcionou como um chamariz não só para a colonização oficial, mas também para a

¹⁰⁴ Os artigos do capítulo IV assim expressavam: “Artigo 72. Serão reservadas terras devolutas para a colonização, e aldeamento de indígenas nos distritos, onde existirem hordas selvagens; Artigo 73. Os inspetores e agrimensores, tendo notícia da existência de hordas nas terras devolutas, que tiverem que medir, procurarão instruir-se de seu gênio e índole, do número provável de almas, que elas contém, e da facilidade, ou dificuldade, que houver para o seu aldeamento; e de tudo informarão o Diretor Geral de Terras Públicas, por intermédio dos Delegados, indicando o lugar mais azado para o estabelecimento do aldeamento, e os meios de obter, bem como a extensão da terra para isso necessária. Artigo 74. A vista de tais informações, o Diretor Geral proporá ao Governo Imperial a reserva das terras necessárias para o aldeamento, e todas as providências para que este as obtenha; Artigo 75. As terras reservadas para a colonização indígena, e por eles distribuídas, são destinadas ao seu usufruto; e não poderão ser alienadas, enquanto o governo Imperial, por ato especial, não lhes conceder pleno gozo delas, por assim permitir o seu estado de civilização; Artigo 76. Os mesmos inspetores, e Agrimensores darão notícia, pelo mesmo intermédio, dos lugares apropriados para a fundação de povoações, abertura de estradas, e quaisquer outras servidões, bem como para assento de Estabelecimentos Públicos; e o Diretor Geral de Terras Públicas proporá ao Governo Imperial as reservas, que julgar conveniente”. In: www.webhistoria.com.br/Lei1850.html (consultado em 16/06/2005).

¹⁰⁵ Segundo Kliemann: “Em 1879, por aviso circular do Ministério dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, a presidência do estado foi autorizada a declarar extintos todos os aldeamentos da província onde os habitantes tivessem se dispersado ou fundido com a população local” (Kliemann, 1986: p. 127).

vinda dos “intrusos”¹⁰⁶. As novas terras atraíam também especuladores, empresas de colonização e particulares, interessados no desenvolvimento da pecuária e na exploração da mão-de-obra indígena, além de servirem de refúgio para indivíduos que durante o movimento revolucionário de 1893-1895 precisavam se esconder (Kliemann, 1986: p. 129).

Durante o período republicano tiveram destaque em nível nacional, as idéias veiculadas pelo Apostolado Positivista do Brasil, que se levantou em defesa das populações indígenas, propondo o reconhecimento dos “Estados Brasileiros Americanos”, nos quais os índios seriam amparados pela proteção do governo federal, sendo respeitados na posse de seus territórios (Olkoski, 2002: p. 87). O trabalho desenvolvido desde 1890 pelo Marechal Cândido Rondon era inspirado no lema, “morrer se preciso for, matar nunca”, que sugeria o respeito aos direitos indígenas de conservarem as suas terras e tradições. De acordo com a visão dos positivistas, a evolução dos povos primitivos rumo ao estado científico deveria ser espontânea, sem romper com os degraus intermediários pelos quais deveria passar o ser humano (Kliemann, 1986: p. 130).

Tais idéias progrediram para a criação em 1910 do Serviço de Proteção ao Índio e localização de Trabalhadores Nacionais (SPI), trazendo os seguintes propósitos: “(...) (a) assegurar a legislação das terras por eles ocupadas, bem como a medição e demarcação das mesmas garantindo o seu usufruto; b) prestar assistência aos aldeados ou não, em termos de alimentação, estabelecimento de povoações e socorros médicos; c) proibir o desmembramento do núcleo familiar indígena”(Kliemann, 1986: p. 130). A partir de então, os estados deveriam ter mais rigor no que se refere à proteção das terras indígenas. Entretanto, nem mesmo o SPI conseguiu seguir o programa proposto, somente em algumas regiões nas quais houve motivações advindas de outros interesses é que houve algum tipo de preocupação com o problema indígena.

No caso do Rio Grande do Sul, a proteção aos indígenas foi imediatamente adotada por alguns positivistas, entre os quais estavam Torres Gonçalves que passou a dirigir os Serviços de Terras e Colonização. Por ser adepto de Comte, o novo diretor procurou demonstrar as contradições da política indigenista e colonizadora, denunciando as arbitrariedades cometidas contra os índios. Isso fez com que o SPI devolvesse ao estado a responsabilidade de assistência aos índios, permanecendo apenas com o toldo de Rio Ligeiro, uma espécie de modelo de aldeamento, com escola agrícola, e que tinha por objetivo atrair os índios desaldeados (Kliemann, 1986: p. 130). A ação do governo estadual, no entanto, foi muito contraditória, já que as razões políticas que pregavam a proteção ao índio eram anuladas na prática pela sua estratégia econômica que visava à expansão do capitalismo no estado. Essa estratégia estimulava a acumulação privada via projetos de colonização, que se conectavam aos interesses das companhias ferroviárias e da indústria madeireira. Além disso, o Estado mostrava-se conivente com os esbulhos e com as intrusões, legitimando glebas de posseiros dentro das reservas ou, no mínimo, omitindo-se diante da ocupação das terras indígenas (Carini: 2005: p. 135).

Em face dessa inação por parte do Estado, os indígenas sentiam-se constantemente ameaçados de perderem o seu território diante do avanço das frentes de colonização. Nesse contexto, os índios que estavam aldeados nas reservas de Nonoai e

¹⁰⁶ Segundo a definição expressa pelo Comissário de Terras do Alto Uruguai: “(...) os intrusos seriam indivíduos nacionais e estrangeiros que, sem medo de serem reprimidos, abandonavam as colônias antigas, superpovoadas, e apossavam-se de terras desocupadas. Faziam isso tanto para conseguir um direito de posse que lhes permitisse ficar com a terra como por ‘hábito adquirido de uma vida nômade’” (Kliemann, 1986: p. 122).

da Serrinha, iniciaram uma pressão sobre o Estado para que este lhes assegurasse um novo território livre da ação dos colonizadores. Em 1908 dirigiram-se à capital, onde foram recebidos pelo então presidente, Carlos Barbosa. Na ocasião, os caciques solicitaram que o governo estadual tomasse providências contra as perseguições e ameaças que vinham sofrendo por intrusos que pretendiam expulsá-los de suas terras. Diante disso, o presidente do Estado incumbiu o seu secretário de Obras públicas, a tomar providências sobre o assunto, este designou o Diretor de Terras e Colonização, para identificar e demarcar as terras indígenas (Carini: 2005: p. 133).

Em 1910, após um levantamento das áreas indígenas foram identificados os seguintes toldos descritos a seguir.

Quadro 1: Levantamento dos toldos indígenas existentes no Rio Grande do Sul em 1910.

Toldo	Distrito	População
Inhacorá	2º Distrito de Palmeira	400 habitantes
2 Toldos de Nonoai	2º Distrito de Palmeira	600 habitantes
Guarita	4º Distrito de Palmeira	200 habitantes
Fachinal (Cacique Doble)	2º Distrito de Lagoa Vermelha	500 habitantes
Caseiros	1º Distrito de Lagoa Vermelha	100 habitantes
Ligeiro	3º Distrito de Passo Fundo	500 habitantes
Carreteiro	3º Distrito de Passo Fundo	80 habitantes
Ventarra	3º Distrito de Passo Fundo	80 habitantes
Erechim	3º Distrito de Passo Fundo	180 habitantes
Votouro	3º Distrito de Passo Fundo	100 habitantes
Lagoão	4º Distrito de Soledade	200 habitantes

Fonte: Extraído de Kliemann (1986: p. 137).

Posteriormente nos anos de 1911 a 1918, foram demarcadas pelas equipes da Diretoria de Terras e Colonização as 11 áreas indígenas Kaingang, incluindo também a de Votouro Guarani: 1) Ligeiro, com 4.517 hectares; 2) Fachinal (cacique Double) com 5.676,33 hectares; 3) Monte Caseros com 1.003,74 hectares; 4) Carreteiro com 600,72 hectares; 5) Nonoai com 34.907,61 hectares; 6) Ventarra com 753,25 hectares; 7) Inhacorá com 8.023 hectares; 8) Guarita com 23.183 hectares; 9) Votouro com 3.100 hectares; 10) Guarani (Votouro) com 741 hectares; 11) Serrinha com 11.950 hectares. A soma das áreas demarcadas nesse período totalizou 92.292,51 hectares (Rio Grande do Sul, 1997).

Posteriormente, o governo estadual publicou o Decreto n. 3004 de 10 de agosto de 1922, contendo um capítulo especial que tratava “Das terras e proteção dos índios” com o objetivo de explicitar a visão do Estado sobre o tema (Olkoski, 2002: p. 87-88). No entanto, havia um descompasso entre o que pregava a lei e o que ocorria na prática, no qual a regra continuava sendo a usurpação sistemática das terras dos indígenas e certas formas de extermínio daquelas populações. Esse processo ocorria: a) pela desagregação da ordem tribal através da intervenção dos diretores dos aldeamentos e da catequese; b) pelo remanejo de índios de suas áreas territoriais, visando localizar os particulares ou defender intrusos, um procedimento que era executado tanto pelo governo como por particulares; c) pelo insuflamento de conflitos internos que dividiam política e geograficamente os índios, e de conflitos que jogavam umas tribos contra as outras (Kliemann, 1986: p. 135).

Desse modo, nem mesmo a demarcação das áreas foi suficiente para que os índios tivessem certeza da sua propriedade sobre as mesmas. O Estado aprovava uma resolução dizendo não serem legítimas as terras ocupadas por brancos dentro dos aldeamentos, não sendo permitidas a construção de estradas ou obras públicas dentro das reservas. Mas, ao expulsar os colonos de outras regiões, acabava permitindo a posse

e a legalização dos títulos nas terras dos índios. Além disso, ao incentivar a colonização privada, foi conivente com a derrubada das matas, com a construção de estradas e a venda de terras nos aldeamentos (Kliemann, 1986: p. 136).

Os primeiros registros de intrusão das áreas indígenas demarcadas pelo governo positivista ocorreram por ocasião da Revolução de 1923, quando a reserva da Serrinha foi invadida por intrusos. Os indígenas fizeram reclamações ao presidente do estado e solicitaram providências imediatas. O governo, atendendo às reivindicações dos índios, transferiu os intrusos e os assentou nas terras devolutas na região do rio Baitaca. Nas décadas de 1930 e 1940 ocorreram novas intrusões na reserva da Serrinha por madeireiros, pecuaristas, pequenos agricultores, agricultores médios ou granjeiros em arranchamentos temporários. A estratégia de intrusão começava pelo arrendamento, que envolvia negociações entre os colonos e os guardas florestais ou entre os colonos e lideranças indígenas. Ao entrar nas áreas os colonos tinham que pagar uma quantia em dinheiro pelos lotes que eram medidos a olho, sendo que não recebiam nenhum tipo de documento que comprovasse a negociação, o que gerava muitos conflitos entre os índios e os colonos¹⁰⁷ (Carini, 2005: p. 51).

Desse modo, percebe-se que o processo de intrusão das terras indígenas no Rio Grande do Sul guarda uma relação estreita com a direção tomada pelas políticas de ocupação do território vigentes desde o período Colonial, passando pelo Império, até à República. Em todos esses momentos históricos, em que pesem às supostas garantias aos direitos dos indígenas asseguradas nas Cartas Constitucionais, o traço de continuidade foi sempre a expropriação de seus territórios, o desrespeito à sua cultura, e não raro, a sua eliminação física. A demarcação das áreas indígenas realizada pelo governo positivista não foi suficiente para barrar o processo de intrusão das suas terras, o qual se acentuou ainda mais com a intensificação dos processos de modernização da agricultura gaúcha ocorridos a partir da década de 1950¹⁰⁸. A análise desse processo histórico demonstra que os conflitos envolvendo colonos e indígenas que persistem na atualidade foram gestados no passado, através das políticas contraditórias postas em prática pela ação do Estado regional.

1.4. Considerações finais do capítulo

Ao longo desse capítulo procuramos realizar uma recuperação histórica dos diferentes momentos do processo de ocupação e apropriação do território gaúcho, tendo por objetivo compreender quais foram os principais aspectos que determinaram na constituição da atual estrutura fundiária do estado. Esta recuperação nos possibilitou perceber que as dificuldades de acesso ao litoral, a inexistência de riquezas comercializáveis e a dualidade da vegetação original (campo *versus* floresta) foram determinantes para que o Rio Grande do Sul fosse incorporado tardiamente ao território do Brasil Colônia.

A ocupação territorial do Rio Grande do Sul pode ser dividida em dois grandes momentos. O primeiro deles correspondeu ao longo período em que as coroas ibéricas de Portugal e Espanha disputaram o domínio da região do rio Prata através de vários conflitos bélicos. Neste momento, a constituição da Vacaria Del Mar possibilitada pela introdução do gado Vacum pelos jesuítas espanhóis nas reduções indígenas acirrou ainda mais as disputas, acentuando a necessidade dos portugueses em promover o rápido povoamento das áreas de campo existentes no Rio Grande do Sul.

¹⁰⁷ Os acertos entre os guardas florestais, ou com os diretores de terras públicas visando a abertura de roças, a retirada da madeira e os arranchamentos definitivos, eram frequentes e envolviam o pagamento de propinas, promessas, parcerias e arrendamentos (Carini, 2005: p. 152).

¹⁰⁸ Analisaremos esse processo em detalhe no próximo capítulo dessa tese.

Tal processo começou a se intensificar no final do século XVII, quando a descoberta de ouro e diamantes deu início ao ciclo da mineração na região das Minas Gerais conectou o Rio Grande do Sul como economia subsidiária, especializada no comércio de mulas e gado em pé. Assim, a partir de 1732 começou a ocorrer a distribuição das primeiras sesmarias na faixa do litoral gaúcho e na encosta superior da Serra. Posteriormente, com a expulsão definitiva dos espanhóis da região das missões, em 1801, as sesmarias de terras passaram a ser distribuídas aos militares e tropeiros de gado oriundos de São Paulo, Curitiba, Lages, Laguna, etc., dando início à formação das primeiras estâncias de criação de gado. Foi precisamente esta forma de apropriação das terras nas áreas de campo que possibilitou a formação de imensos latifúndios.

A partir daí, a pecuária se estabeleceu como atividade econômica regular, sendo que num primeiro momento o gado criado nas estâncias era destinado ao abastecimento das cidades que se formaram nas regiões de mineração. Mais tarde, no final do século XVIII, quando o ciclo da mineração se esgotou, o gado criado nas estâncias passou a ser dirigido para as charqueadas, dando início ao ciclo do charque produzido sob mão de obra escrava. O estabelecimento da pecuária como atividade regular transformou a região da Campanha Gaúcha e as cidades que aí se formaram nos principais centros econômicos do estado. Tal processo contribuiu para a manutenção da hegemonia política dos pecuaristas por um longo período da história do Rio Grande do Sul.

O segundo momento do processo de ocupação do Rio Grande do Sul iniciou numa época em que as áreas de campo já estavam praticamente todas ocupadas, restando apenas as áreas de mata existentes na região do Planalto Gaúcho e nas suas encostas. A principal característica deste momento está relacionada ao fato do povoamento dessas regiões ter ocorrido sob o impulso das políticas de colonização, que incidiram sobre as terras públicas. Estas políticas podem ser divididas em dois grandes momentos, uma sob o período imperial e outra sob o período republicano.

No período imperial essas políticas tiveram três fases distintas. A primeira fase corresponde aos anos de 1824 a 1847, quando a colonização foi dirigida pelo governo imperial, visando o povoamento da região, a incorporação de estrangeiros no exército nacional, a quebra da hegemonia econômica e política dos estancieiros e a constituição de núcleos capazes de abastecer a província e os centros urbanos com gêneros alimentícios. A segunda fase ocorreu entre os anos de 1848 a 1874, quando a colonização foi dirigida pelo governo provincial nas terras devolutas repassadas aos estados pela Lei Geral n. 514, de outubro de 1848. Nesta mesma fase observou-se a intensificação do processo de privatização das terras públicas, facultado pela Lei Geral n. 601 de setembro de 1850, a Lei de Terras. A terceira fase ocorreu entre os anos de 1874 a 1889, quando a colonização foi abandonada pelo governo provincial e foi reassumida pelo governo imperial.

No período republicano as políticas de colonização foram dirigidas pelo governo estadual, podendo ser divididas em duas fases. A primeira compreendida pelos anos de 1890 a 1914, quando as colônias eram constituídas basicamente pelas levas de imigrantes que aportavam ao estado e também por descendentes de colonos já estabelecidos. A segunda ocorreu de 1914 em diante, quando foi suspensa a entrada de novos imigrantes e o restante das terras públicas disponíveis passou a ser ocupado por levas de descendentes dos imigrantes oriundos das “colônias velhas”. Esse processo prosseguiu até meados da década de 1940, quando o fechamento da fronteira agrícola impôs uma situação de bloqueio fundiário.

As políticas de colonização no Rio Grande do Sul, apesar de restritas às áreas de mata, caracterizaram-se por permitirem um dos processos mais amplos de distribuição de direitos de propriedade da terra, inserindo-se dentro de uma dinâmica maior de

desenvolvimento e expansão das relações capitalistas. Entretanto, esse processo não deve ser confundido como um exemplo bem sucedido de reforma agrária, já que ambos configuram situações distintas. No caso gaúcho, observa-se como uma primeira e principal distinção, o fato de que as terras distribuídas pelas políticas de colonização serem públicas, de domínio do Estado regional, enquanto que um processo de reforma agrária geralmente incide sobre as terras de domínio privado, em regiões de elevada concentração fundiária. Além disso, é preciso ter presente que a política de colonização foi dirigida majoritariamente para uma área geográfica específica: as regiões de matas existentes no Planalto Gaúcho e nas suas encostas, enquanto que as regiões de campo ocupadas pela pecuária extensiva permaneceram intocadas. Tal fato não oportunizou uma reestruturação profunda da propriedade da terra no Rio Grande do Sul, tal como aquelas previstas nas políticas de reforma agrária levadas a cabo em diversos países.

Do ponto de vista da contribuição das políticas de colonização para o desenvolvimento e expansão das relações capitalistas no estado, cabe destacar os seguintes aspectos: i) a distribuição das terras proporcionou uma ampliação da produção agrícola na pauta de exportação da província, contribuindo para a diversificação da economia gaúcha que antes estava assentada somente na pecuária extensiva; ii) o processo de constituição das colônias contribuiu para a formação dos primeiros centros urbanos, onde se desenvolveram atividades ligadas ao artesanato e a indústria doméstica; iii) a colonização contribuiu para quebrar a hegemonia econômica e política dos estancieiros gaúchos que comandaram a política gaúcha até meados de 1945, quando começaram a ser secundados por políticos oriundos da colônia.

Outra marca do processo de colonização foi a existência de inúmeras contradições sociais entre as quais destacam-se: i) o caráter extremamente seletivo das políticas de colonização, nas quais se privilegiaram os imigrantes de origem européia, em detrimento dos agricultores nacionais, dos negros e dos indígenas, valendo-se da falsa justificativa de que os primeiros eram portadores do “progresso” e os grupos nacionais encarados com símbolos do “atraso”. Ou seja, as políticas colonizadoras se desenvolveram a partir do estabelecimento de uma hierarquia entre os grupos sociais, na qual alguns foram *escolhidos* e outros *excluídos* do processo; ii) a colonização foi uma empresa bem sucedida porque as classes dominantes daquela época, apesar de criticarem o latifúndio, acabaram optando por preservá-lo, localizando os colonos somente nas áreas de mata; iii) a colonização favoreceu a especulação fundiária através do comércio das terras, tanto por particulares como por empresas colonizadoras que lucravam às custas dos colonos; iv) a colonização contribuiu para estimular a privatização fraudulenta das terras pelas elites locais, promovendo a expropriação dos lavradores nacionais; v) a colonização propiciou a intrusão irregular das áreas indígenas, ocasionando conflitos entre os colonos e caboclos com as populações nativas.

Desse modo, pode-se concluir que o resultado geral do processo de ocupação do território gaúcho, nos seus diferentes momentos, contribuiu para a conformação de uma estrutura fundiária dual que se perpetuou ao longo da história. Grosso modo, tal dualidade se evidencia na conformação de duas macro-regiões distintas no que se refere ao grau de concentração fundiária e as diferentes formas de uso das terras. Na metade norte, onde foram localizadas as colônias de imigrantes, prevalece atualmente uma estrutura fundiária menos concentrada, sendo que a maior parte dos estabelecimentos agrícolas se dedica à produção de grãos (soja, trigo, milho, sorgo, etc) em integração à pecuária intensiva (bovinocultura de leite, suinocultura, avicultura, etc). Na metade sul, por sua vez, o grau de concentração da propriedade fundiária é maior, sendo que uma grande parte dos estabelecimentos agrícolas se dedica à pecuária extensiva (bovinocultura de corte e ovinocultura) ou às modernas lavouras de arroz irrigado. No

anexo 3, procuramos apresentar alguns dados sobre a estrutura fundiária do estado que confirmam esse argumento.

Por fim, convém não esquecer que o processo de ocupação do território gaúcho, nas suas diferentes fases, ocorreu às custas da expropriação das terras anteriormente ocupadas pelos grupos indígenas, que aos poucos foram sendo exterminados ou encurralados em áreas demarcadas pelo Estado que atualmente compreendem as chamadas reservas indígenas. Nem mesmo a demarcação dessas áreas foi suficiente para conter os conflitos gerados pelo processo de intrusão irregular oriundos das contradições dos projetos de colonização oficial, permanecendo ainda hoje como um problema não solucionado.

Os agricultores nacionais que viviam da extração da erva-mate e de uma agricultura de subsistência não tiveram um destino muito diferente dos indígenas, pois, também foram expropriados das terras que ocupavam, vítimas das privatizações fraudulentas dos grandes estancieiros, as quais se intensificaram sobremaneira, logo após a promulgação da Lei de Terras de 1850, e com o avanço do processo de colonização no estado. Com a expulsão dos caboclos de suas terras, restou-lhes como alternativa a migração em busca de novas posses nas regiões inóspitas ou a proletarianização nas zonas coloniais ou nas estâncias de gado.

CAPÍTULO II: A INSERÇÃO DA AGROPECUÁRIA GAÚCHA NOS MODELOS DE DESENVOLVIMENTO E AS SUAS IMPLICAÇÕES SOBRE A CONFIGURAÇÃO DA QUESTÃO AGRÁRIA

No capítulo anterior analisamos a especificidade e os principais aspectos envolvidos no processo de ocupação do território gaúcho, os quais legaram uma estrutura agrária dual e um conjunto de problemas fundiários que foram sendo agravados ao longo dos tempos. O objetivo deste capítulo será analisar os principais processos sócio-econômicos que se desenvolveram em concomitância ao encerramento da ocupação territorial do Rio Grande do Sul. A ênfase recairá sobre as articulações existentes entre as trajetórias históricas assumidas pela economia nacional e estadual e a maneira pela qual a agropecuária gaúcha se inseriu nesses processos.

O foco das análises sobre a agropecuária gaúcha será dirigido às três principais regiões sócio-econômicas do estado: a) a região sul, também conhecida por campanha gaúcha, cuja base da economia está assentada principalmente na pecuária (bovinos e ovinos), nas lavouras empresariais de arroz e nas últimas décadas pela introdução da vitivinicultura e da sojicultura; b) a região norte também conhecida como planalto gaúcho, cuja economia está baseada na agricultura em pequenos, médios e grandes estabelecimentos agropecuários, apresentando vínculos estreitos com as indústrias à jusante e à montante do complexo agroindustrial brasileiro e multinacional; c) na região Nordeste onde o perfil econômico é definido por atividades urbano-industriais, sendo composta pelos municípios que integram a região metropolitana de Porto Alegre e que se estendem até o pólo industrial de Caxias do Sul.

Ao longo das seções do capítulo procuraremos reter alguns aspectos do processo histórico que possibilitaram a conformação das especificidades sócio-econômicas dessas regiões e de que maneira elas interferiram no agravamento dos problemas fundiários. Nessa direção, as análises presentes neste capítulo objetivam dar suporte para a compreensão dos dois momentos históricos em que a luta política em torno da reforma agrária se colocou de forma mais intensa no Rio Grande do Sul, acompanhando as tendências observadas ao nível nacional, a saber: 1) nos anos que antecederam ao golpe militar no Brasil, quando a constituição do Movimento dos Agricultores Sem Terra (MASTER) e a realização de acampamentos como forma de pressão social sobre o Estado, colocou em evidência a necessidade de realização de uma reforma agrária; 2) no final dos anos 70 e início dos 80, em pleno processo de transição política do regime militar para a Nova República, quando a retomada das ocupações de terras no estado, contribuiu para o surgimento do MST, que desde então tem sido o principal agente de luta pela reforma agrária no Brasil.

2.1. Da constituição de um “modelo gaúcho” de desenvolvimento à crise dos anos 50

É relativamente consensual nas análises sobre a história do Rio Grande do Sul, a constatação de que a sua economia desenvolveu-se nucleada em torno da produção agropecuária, articulando-se de maneira *subsidiária* aos centros econômicos agroexportadores do país. Foi assim durante a fase do tropeirismo no período colonial, quando a pecuária conectou-se às regiões mineradoras do país contribuindo para o início do

povoamento luso em solo gaúcho. Posteriormente, no período imperial essa relação econômica com o centro permaneceria praticamente inalterada, uma vez que a produção de charque era destinada exclusivamente à alimentação dos escravos. Até mesmo a instalação das colônias com imigrantes europeus, que contribuiu para incrementar e diversificar a pauta de exportações da província, também se inseria dentro dessa lógica. Ou seja, a economia gaúcha mantinha uma relação de dependência econômica aos centros agroexportadores do país, que por sua vez se inseriam de maneira periférica e dependente na economia internacional.

Contudo, foi durante o período da República velha, que se constituiu no Rio Grande do Sul uma forma original de desenvolvimento, na qual os impulsos dinâmicos endógenos permitiram a diversificação da pauta de exportações regionais, de maneira a corroborar com um ritmo de crescimento econômico expressivo equiparável ao do Complexo Cafeeiro¹⁰⁹. Tal forma original de desenvolvimento estabeleceu-se nos marcos de um relativo *isolamento regional* e de uma *economia nacional ainda pouco integrada*. A novidade histórica foi à formação de um *mercado interno*, que resultou dos desdobramentos da produção agropecuária e agroindustrial das colônias e da indústria de Porto Alegre. Além disso, nesse período registrou-se uma *grande expansão econômica e demográfica* dotando a economia regional de um dinamismo notável e peculiar na sua forma, amplamente determinado pela demanda interna (Herrlein Jr, 2002: p. 678).

A acumulação comercial dispersa nas zonas coloniais e na sua cidade pólo, a capital, conjugou-se à acumulação comercial em um segundo pólo vinculado à pecuária, o qual estava ligada às cidades de Rio Grande e Pelotas. Essas circunstâncias contribuíram para a constituição de uma economia diversificada, com um elevado grau de auto-suficiência e um saldo comercial positivo em relação ao resto do Brasil. Foi durante o período da República velha que ocorreu uma grande expansão da agricultura de alimentos nas colônias, o surgimento e a expansão da lavoura do arroz, bem como a indústria. A indústria que se formou nessa época era bastante diversificada, sendo baseada na produção de um amplo leque de bens leves de consumo e de bens intermediários, os quais conectavam-se diretamente com o setor agropecuário. Desse modo, pode-se dizer que a indústria gaúcha possuía um caráter regionalizado, pois a sua produção era destinada ao suprimento das demandas do mercado interno local (Herrlein Jr, 2002: p. 649).

Outra característica singular desse modelo de desenvolvimento regional está relacionada ao papel decisivo desempenhado pelo Estado como articulador e promotor desse processo. A larga autonomia experimentada pelo Estado regional para comandar os destinos da política foi conquistada pelos positivistas através do deslocamento dos setores que durante o período imperial detinham a hegemonia local. Esse deslocamento ocorreu às custas de um conflito intraclasses pela posse do aparato estatal, resultando na eclosão de um dos conflitos mais violentos e sangrentos da história do Rio Grande do Sul: *a Revolução Federalista de 1893*. Segundo Herrlein Jr (2002: p. 649-50), a forma de Estado regional

¹⁰⁹ Segundo Tambara (1983, 30-32), no que se refere ao processo de industrialização, no ano de 1907 o Rio Grande do Sul chegou a se aproximar dos níveis atingidos por São Paulo, sendo que não conseguiu sustentar esse processo ao longo do tempo. Essa defasagem de dinamismo econômico, que se observou posteriormente entre o Rio Grande do Sul e São Paulo, deve-se ao fato de que o primeiro possuía indústrias calcadas basicamente na transformação de bens primários (charque, banha), ao passo que o segundo construiu um parque industrial muito mais dinâmico, baseado na produção de manufaturas e posteriormente, na produção de bens de produção. Além disso, o Rio Grande do Sul nunca apresentou ao longo de sua história uma mercadoria de alto valor de troca.

que foi implantada após esse conflito se caracterizou não apenas pela sua autonomia, mas também por um perfil de intervencionismo na economia, uma vez que este buscou apoiar o processo de colonização, combateu o contrabando, estimulou a indústria regional e o desenvolvimento dos transportes fluviais e ferroviários, além de ter encampado os portos de Porto Alegre e Rio Grande, bem como a rede ferroviária, atendendo aos objetivos da “socialização dos serviços públicos”, tão caros aos positivistas da época. Assim, a ação econômica do Estado regional esteve voltada para a *integração e a ampliação do mercado interno*, para o *fortalecimento e a diversificação da economia estadual*¹¹⁰. Segundo Herrlein Jr:

As características desse período histórico podem ser referidas como um “modelo gaúcho” de desenvolvimento econômico, contemplando um certo padrão de acumulação, diversificado e relativamente desconcentrado, uma estrutura social menos desigual e uma forma de Estado correspondente à moderna dominação burguesa (em oposição à dominação tradicional, oligárquica)¹¹¹ (Herrlein Jr, 2002: p. 651).

O “modelo gaúcho” de desenvolvimento foi uma criação histórica que inaugurou uma profunda transformação na sociedade gaúcha, conduzindo a mesma a um processo de modernização econômica e política, dentro dos moldes capitalistas. Esse modelo vigoraria até meados de 1930, quando se observa o início de um período de transição, cujo marco de referência foi o fim do longo ciclo positivista no Rio Grande do Sul, combinado aos processos ocorridos ao nível nacional que marcaram a transição do modelo agroexportador para um modelo de substituição de importações. Nesse contexto, alteraram-se as condições econômicas e políticas que permitiram a vigência do “modelo gaúcho” de desenvolvimento, dando lugar ao início de uma crise que se desenvolveria com mais profundidade na década de 1950, contrariando as tendências observadas ao nível nacional que experimentou um surto de crescimento a partir do governo Juscelino Kubitschek e seu “plano de metas”.

No âmbito político esse período de transição terá como marco inicial a Revolução de 1930, na qual as elites do Rio Grande do Sul assumiram um papel fundamental, liderando uma coalizão de forças que reuniu as oligarquias dos estados de Minas Gerais e da Paraíba, quebrando a hegemonia exercida pelas oligarquias paulistas ligadas ao

¹¹⁰ Entretanto, essa interpretação precisa ser relativizada, pois alguns autores como Pesavento (1979) e Antoniaci (1979), destacam que o Estado positivista tinha como premissa intervir apenas nos setores da economia onde a iniciativa privada se apresentasse de forma insuficiente ou débil. Portanto, não havia por parte dos positivistas que administraram o Estado regional uma atitude deliberadamente intervencionista, pois esta quando ocorreu, foi em circunstâncias históricas e conjunturais específicas.

¹¹¹ A nosso ver está correta a argumentação que busca pontuar as principais especificidades econômicas que caracterizaram a vigência durante a República Velha de um “modelo gaúcho” de desenvolvimento. No entanto, a idéia de que a forma de Estado correspondeu à “moderna dominação burguesa” em oposição à “dominação tradicional oligárquica” é inteiramente questionável, uma vez que é preciso levar em conta que os positivistas que comandaram o Estado regional nesse período também faziam parte da oligarquia rural ligada à pecuária. Até mesmo as suas práticas de manutenção no poder em nada diferiam das tradicionais oligarquias, já que se valiam do aliciamento de clientelas políticas ao nível local em troca de favores e cargos, a exemplo do que ocorria nas demais regiões brasileiras sob a denominação de *coronelismo político*. Sobre o assunto ver Felix (1996); Ardenghi (2003).

complexo cafeeiro¹¹². Após a vitória na revolução, instalou-se um governo provisório sob o comando de Getúlio Vargas que iniciou um processo de centralização administrativa das atribuições que antes pertenciam aos estados. Isso afetou diretamente um dos pilares mais importantes que haviam sustentado o “modelo gaúcho” de desenvolvimento, representado pela autonomia do Estado regional em empreender transformações econômicas e sociais através de suas ações¹¹³.

Essa centralização de poder no âmbito do governo central gerou um descontentamento de uma parte da elite gaúcha, pois havia a expectativa de que vencida a revolução, os gaúchos deveriam alçar-se na posição antes ocupada pelos paulistas. A não realização de tal expectativa levou uma parte dos pecuaristas gaúchos a se voltar contra o poder central, unindo-se aos paulistas no movimento contra-revolucionário de 1932¹¹⁴. A então chamada Revolução Constitucionalista de 1932 findou com a vitória de Vargas sobre as forças de oposição gaúcha e paulista (Pesavento, 1994: p.105).

No âmbito econômico, o governo central nascido a partir de 1930 tomou um conjunto de medidas emergenciais que resultaram numa relativa diversificação da economia e em uma afirmação paulatina da indústria, como a nova forma de acumulação do capitalismo no Brasil. A atuação do governo central visava o cumprimento de dois objetivos principais: a integração do mercado pela articulação das economias regionais e a diversificação da estrutura produtiva da nação. Tais objetivos acoplavam-se à diretriz fundamental de garantia da continuidade do processo de acumulação capitalista (Pesavento, 1994: p.106).

Nesse contexto, o Rio Grande do Sul cumpria novamente o papel complementar de fornecedor de gêneros de subsistência para o mercado consumidor nacional. Tal complementaridade, no entanto, era permeada de divergências, uma vez que o charque continuava a sendo o principal produto sulino de exportação, o qual se via diante de constantes oscilações de preços em um mercado interno extremamente competitivo. Até mesmo os frigoríficos estrangeiros estabelecidos no estado haviam concentrado as suas atividades no charque, quando nos países vizinhos já predominava a frigorificação das carnes. Desse modo, enquanto os charqueadores reivindicavam a redução das taxas de importação do sal de Cádiz, o governo federal buscava forçar o consumo do sal nacional proveniente do Rio Grande do Norte. Além disso, enquanto os charqueadores continuavam interessados em barrar a entrada dos produtos uruguaios, o governo se movia em direção contrária assinando tratados de livre comércio para possibilitar a entrada de produtos a baixos preços para o consumidor nacional. Apesar dessas divergências, o governo central apoiou a iniciativa dos pecuaristas de levarem adiante a idéia da constituição de um frigorífico nacional, o qual foi construído ao longo do Estado Novo na cidade de Tupanciretã, na região do Planalto Médio (Pesavento, 1994: p.106-107).

Nessa mesma época, observou-se um verdadeiro surto do desenvolvimento do sindicalismo cooperativista no estado, o qual era incentivado pelo governo como uma

¹¹² Essa articulação do Rio Grande do Sul com os demais estados, somente foi possível mediante a unificação das frações rivais da elite gaúcha em torno da *Frente Única Rio-Grandense* ocorrida no ano de 1928, sob a hábil atuação de Getúlio Vargas no seu papel de conciliador de interesses (Pesavento, 1994: p.104).

¹¹³ Herrlein Jr. (2002: p. 654).

¹¹⁴ Segundo Costa: “A derrota dos libertadores da Revolução de 1932 e o posterior banimento de suas principais lideranças representou a última manifestação concreta da fração oligárquica regional em sua luta pelo poder político no Rio Grande do Sul. Não é sem razão que Batista Lusardo, ministro demissionário de Vargas, revolucionário de 32 e depois exilado, foi nomeado o último caudilho” (Costa, 1988: p. 50).

forma eficaz de encaminhamento dos problemas econômicos e ao mesmo em que buscava mediar as relações entre as classes sociais e o Estado. Assim, criaram-se os Instituto Rio-Grandense de Carnes, o Sindicato Sul-Rio-Grandense da Banha, o Sindicato do Vinho, o Sindicato do Arroz, entre outros (Pesavento, 1994: p.110-112).

Com o golpe militar de 1937 foi instaurado no Brasil o Estado Novo, processando-se de forma mais clara a passagem de um modelo agroexportador para um modelo industrial de substituição de importações. Nesse contexto, não houve transformações estruturais na economia gaúcha, uma vez que ainda predominava na pecuária a criação extensiva de gado. Porém, a década de 1940 marcaria o desaparecimento das antigas charqueadas e a sua transformação em cooperativas que passaram a adotar processos mais modernos de transformação da carne. No âmbito da agricultura, observou-se o aprofundamento da crise do minifúndio colonial, em razão do aumento populacional, do esgotamento dos solos e da escassez de terras. Paralelamente, começava a se expandir a cultura do trigo sob a adoção de técnicas modernas. Desse modo, o esgotamento da fronteira agrícola se constituía num dos principais óbices para a continuidade da expansão da economia gaúcha no pós-30, com implicações diretas sobre uma economia regional com ampla base agropecuária e uma indústria estreitamente vinculada a ela. Tal esgotamento implicava na impossibilidade de expansão da agropecuária colonial, a não ser para fora do estado (Herrlein Jr, 2002: p. 653).

No âmbito político, a vigência do Estado Novo intensificou o processo de centralização do poder, cuja sinalização mais evidente foi à extinção dos partidos, a queima das bandeiras estaduais e o banimento dos escudos, hinos e outros símbolos regionais. Os estados passaram a ser governados por interventores nomeados pelo centro. Foi nessa época que se processou também, uma intensa campanha de “brasilianização”, cuja incidência se deu principalmente nas zonas de colonização alemã. Essa campanha seria marcada por uma série de arbitrariedades policiais e atos de violência contra os colonos (Pesavento, 1994: p. 117-121).

O desmantelamento do Estado Novo iniciou-se no ano de 1945 a partir da combinação de fatores internos e externos que criaram um ambiente favorável à redemocratização no Brasil em moldes liberais. Os fatores externos eram derivados da nova conjuntura internacional aberta com a proximidade da derrota do nazi-fascismo, o que tornava inviável a sobrevivência de um regime ditatorial. Internamente, a partir de 1942, ocorreu um reagrupamento das oposições ao regime, congregando um leque que reunia desde as oligarquias prejudicadas pela revolução de 1930, passando por uma oposição burguesa liberal até setores da esquerda democrática e o próprio Partido Comunista que se reagrupava na clandestinidade. As pressões desencadeadas sobre o governo foram tantas que o levaram a tomar uma série de medidas entre as quais estavam: a publicação de um decreto no dia 22 de abril de 1945 que estabelecia eleições diretas para a presidência e para o parlamento; a anistia geral aos seus adversários políticos; e por fim o decreto da Lei Agamenon que marcava as eleições para o dia 02 de dezembro e regulamentava o novo código para formação de partidos políticos (Bodea, 1992: p. 15)¹¹⁵.

¹¹⁵ Segundo este mesmo autor, a novidade dessa lei era o fato de tornar obrigatória, pela primeira vez na história brasileira, a formação de partidos de caráter nacional. Com isso, evitava-se a excessiva fragmentação partidária, ao mesmo tempo em que se buscava impedir o surgimento dos tradicionais partidos oligárquicos que tinham bases essencialmente estaduais e defendiam um programa federalista e outros princípios derivados do liberalismo clássico (Bodea, 1992: p. 14).

Em concomitância ao processo de redemocratização, afirmava-se no Brasil o novo padrão de acumulação capitalista que tinha a indústria como o seu centro, apoiando-se nas divisas geradas pelo setor agroexportador. Os mercados regionais foram aos poucos sendo integrados em uma economia nacional majoritariamente concentrada na região sudeste do país. Passada a fase da chamada *industrialização restringida*, começaram a se esboçar duas tendências em torno dos caminhos a serem trilhados pelo desenvolvimento do capitalismo, de um lado estavam as forças sociais e políticas que defendiam a constituição de um *capitalismo autônomo*, com a entrada cautelosa de capital estrangeiro, regulada pelo Estado, e de outro lado, os defensores do *capitalismo associado*, que propugnam o fortalecimento da iniciativa privada, aceitando a associação com o capital estrangeiro (Pesavento, 1994: p. 121). O ponto máximo da polarização entre essas duas propostas ocorreu durante o governo João Goulart, cujos desdobramentos da luta política resultaram no golpe militar de 1964.

Essas mudanças ocorridas ao nível nacional repercutiram de maneira diferenciada no Rio Grande do Sul, uma vez que durante a década de 1950 começaram a se manifestar os limites do padrão de acumulação regional, cujos desdobramentos resultaram em uma crise econômica regional com múltiplos determinantes. Segundo Herrlein Jr:

Trata-se de uma crise especificamente regional, porque, nessa década, a economia brasileira realizou um “grande salto” com o plano de metas (1955-59), resultado da ação do Estado desenvolvimentista sob o governo de Juscelino Kubitschek. A instalação dos novos setores industriais assinalou uma nova fase da industrialização brasileira, regionalmente concentrada no sudeste (Herrlein Jr, 2002: p. 655).

Essa crise na economia gaúcha se aprofundou entre os anos de 1957 e 1959, quando houve uma expansão nos anos seguintes, entrando em crise mais uma vez, entre os anos de 1963 a 1966. O centro nevrálgico da crise era o setor agropecuário, pois este ao se deprimir arrastava consigo os demais setores, o que demonstrava uma *dependência estrutural* da economia do Rio Grande do Sul ao setor primário. Entre as principais *causas endógenas* dessa crise estavam: i) o esgotamento da base física, sem modificações na produtividade do setor primário; ii) uma inflexibilidade do quadro institucional agrário, expresso na má distribuição da propriedade; iii) uma falta de critérios na aplicação dos investimentos que visavam fundamentalmente a especulação imobiliária; iv) a rigidez da indústria gaúcha que era incapaz de acompanhar os índices nacionais de crescimento e diversificação da economia (Muller, 1979: p. 388).

Entre as *causas exógenas* da crise estavam as mudanças ocorridas no padrão de acumulação capitalista nacional, as quais minaram com as bases de sustentação do “modelo gaúcho” de desenvolvimento. A primeira grande mudança diz respeito à centralização político-administrativa na União, o que reduziu a capacidade de ação dos executivos estaduais, impedindo-os de influírem sobre os caminhos a serem trilhados pelo processo de industrialização nacional. Com isso, os grandes blocos de investimentos, bem como os projetos industriais passaram a se concentrar na região sudeste do Brasil, em especial no estado de São Paulo. No entanto, é preciso ressaltar que tais decisões levavam em conta as dimensões de mercado, as quais num contexto do capitalismo internacional oligopolizado só poderiam ser supridas pelo eixo Rio-São Paulo. Desse modo, houve uma polarização dos investimentos desse eixo econômico com as demais regiões brasileiras (Muller, 1979: p. 361-362).

Nesse contexto, pesou muito o fato do “modelo gaúcho” ter se desenvolvido de maneira periférica e dependente da economia e da política nacional. Além disso, o padrão

de acumulação regional nucleado na agropecuária, tinha como marca principal a presença de uma indústria vinculada a um mercado interno próprio. Com a unificação dos mercados regionais do país, esse mercado interno mostrou-se pequeno para impulsionar uma forma de industrialização diferenciada. Acrescente-se ainda, o fato dessa indústria regional não conseguir concorrer com os seus similares forâneos. Restava como alternativa a ser seguida, o aumento do mercado interno sulino e a criação de condições para o fortalecimento do parque fabril existente no estado (Muller, 1979: p. 362).

Desse modo, a questão central que se colocou naqueles anos dizia respeito aos possíveis caminhos a serem trilhados no processo de industrialização do estado. De um lado, figurava como alternativa o aprofundamento do caráter agroindustrial do parque fabril, baseando-se principalmente na intensificação da industrialização de matérias primas regionais. De outro lado, a necessidade do levantamento de fundos para a instalação de um *pólo industrial* voltado para a produção de bens de capital e insumos industriais. O desafio de ambas as estratégias era como e onde conseguir o financiamento para tal empresa (Muller, 1979: p. 362). Essas duas propostas de desenvolvimento e tipo de padrão de financiamento defendido polarizaram as principais forças sociais e políticas do Rio Grande do Sul que se revezaram no poder a partir da década de 1950.

Dentre os principais partidos políticos que surgiram no estado após a redemocratização de 1945 destacavam-se: a União Democrática Nacional (UDN), a Esquerda Democrática (ED), o Partido Libertador (PL), o Partido Social Democrático (PSD), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido da Representação Popular (PRP). No entanto, a polarização dos projetos mencionados anteriormente seria encabeçada sob a liderança do PSD e do PTB, que atuaram como antípodas na política local, sendo que demais partidos coligavam-se com os partidos dominantes (Bodea: 1992, p. 17-20). O PSD governou o Rio Grande do Sul nos mandatos de Walter Jobin (1947-1951) e de Ildo Menegheti em dois mandatos (1955-59 e 1963-64). O projeto pessedista inclinava-se pela adesão à proposta de desenvolvimento de um capitalismo associado, onde preconizava por um equilíbrio entre a urbanização e a industrialização, sendo que está última deveria privilegiar o aproveitamento das matérias primas locais (Pesavento, 1994: p. 126). Ou seja, tratava-se de um projeto que visava aperfeiçoamento do antigo “modelo gaúcho”.

O PTB, por sua vez, governou o estado em duas ocasiões, uma primeira com Ernesto Dorneles (1951-55) e uma segunda com Leonel Brizola (1959-63). O projeto petebista tinha uma matriz de referência urbano-industrial, na qual a adesão à industrialização ocorreu inicialmente sob a estratégia do aproveitamento das matérias primas locais, para posteriormente assumir a estratégia do “pólo industrial”, coincidindo com a aceleração industrial no centro do país e o aprofundamento da crise regional (Muller, 1979: p. 399-401; Pesavento, 1994: p. 126-127)¹¹⁶. O governo Brizola apesar de dispor de

¹¹⁶ Foi precisamente nessa última fase, que ocorreu uma cisão interna no PTB gaúcho. De um lado estava a posição liderada por Alberto Pasqualini, na qual se aceitava a combinação de capitais nacionais e estrangeiros ao nível nacional e, ao nível regional, ostentava uma posição mais conservadora, buscando não intervir nos interesses consolidados. De outro lado, a posição liderada por Leonel Brizola que ao nível nacional defendia a estratégia do capitalismo nacional autônomo, e ao nível estadual ostentava uma posição mais radical optando pela defesa da incorporação das massas dentro da perspectiva da redistribuição do capital e da terra, o que confrontava com os interesses regionais consolidados. Segundo a análise de Müller: “As posições do PTB/Brizola (estatização, interferência mais acentuada do Estado em todos os ramos e aspectos da economia, a luta contra o imperialismo) foram aceitas e apoiadas pelas esquerdas. A ruptura interna do PTB se deveu,

poucos instrumentos para intervir na economia, empreendeu uma contundente reação política ao quadro de crise estadual e à exclusão do estado do bloco de investimentos do Plano de Metas. Sua assessoria produziu argumentos que favoreceram uma série de conquistas junto ao governo federal, entre as quais figuravam a instalação de uma refinaria de petróleo, da siderurgia de aços finos, dentre outras. Essas conquistas conjugaram-se a ação do governo na encampação dos serviços de telefonia e a geração e distribuição de energia elétrica, trazendo repercussões que se fariam sentir somente a partir do final dos anos 60 (Herrlein Jr, 2002: p. 657). No âmbito da política agrária, o governo Brizola apoiou publicamente as ocupações empreendidas pelo Movimento dos Agricultores Sem Terra (MASTER), da mesma forma em que criou o Instituto Gaúcho de Reforma Agrária que na década de 1960 realizou desapropriações de terras visando equacionar o problema fundiário (Eckert, 1984).

Como se vê, havia um relativo consenso da parte das forças políticas que governaram o Rio Grande do Sul durante o período compreendido pelos anos de 1947 a 1964 de quais eram os principais problemas que estavam estrangulando a economia regional. As formas de atacar tais estrangulamentos, no entanto, envolviam estratégias diferenciadas que não dependiam somente de arranjos políticos feitos ao nível estadual, e, sim, de articulações mais amplas, uma vez que tanto o processo econômico quanto o processo político tinham um caráter nacional. Nesse sentido, tentar mexer na estrutura agrária local implicava em mexer na mesma estrutura ao nível nacional. Da mesma maneira que as iniciativas tomadas pelo governo Brizola, ao tentar implantar um *pólo industrial* no estado implicavam em uma disputa com as forças sociais e políticas que estavam comandando o processo industrial na região sudeste do Brasil. Foi dentro desse contexto econômico e político que se inseriram os processos de modernização da agricultura e o agravamento dos problemas fundiários no Rio Grande do Sul, conforme veremos nas próximas seções.

2.2. A trajetória histórica e a inserção da agropecuária na economia gaúcha

O objetivo da presente seção será o de analisar de forma sumária a trajetória percorrida pela agropecuária nas três regiões sócio-econômicas do estado e a sua inserção no “modelo gaúcho” de desenvolvimento até o momento que se esboçaram os primeiros sinais da sua crise. Essa análise permitirá a compreensão das diferentes formas de apropriação e uso das terras que se faziam presentes no Rio Grande do Sul naquela época e como elas contribuíram para a emergência da luta política por reforma agrária nos anos 60. Essa abordagem será dividida em três partes. Na primeira parte faremos uma pequena síntese dos diferentes ciclos produtivos pelos quais passou a pecuária gaúcha até a década de 1930, quando se inicia a sua modernização parcial em concomitância à introdução das primeiras lavouras mecanizadas de arroz na região sul do estado. Na segunda parte, enfatizaremos o processo de constituição do sistema produtivo colonial nas regiões Nordeste e Norte do estado e os fatores que o levaram a entrar em crise, permitindo a introdução da lavoura mecanizada do trigo e o surgimento do cooperativismo empresarial. Na terceira parte, destacaremos quais foram os principais problemas fundiários provocados pelo desenvolvimento da agropecuária gaúcha durante as décadas de 1950 e 1960 e como

em termos políticos, à aproximação de uma parcela do partido aos partidos comunista e socialista” (Muller, 1979: p. 401).

eles contribuíram no surgimento do MASTER e no conseqüente acirramento da luta por reforma agrária.

2.2.1. A trajetória da pecuária da pecuária na região sul e as mudanças no Pós-1930.

Vimos no capítulo anterior que a vegetação original existente no território que atualmente constitui o Rio Grande do Sul foi determinante no seu processo de ocupação. A existência de vastas áreas de campo na região sul do estado possibilitou a introdução dos primeiros rebanhos de gado bovino pelos jesuítas espanhóis a partir de 1626, os quais viriam a formar mais tarde a imensa *Vacaria Del Mar*, tornando a captura do gado xucro o fundamento básico da apropriação das terras gaúchas. Posteriormente, a pecuária se converteria na principal atividade da economia gaúcha, vinculando-a de forma subsidiária aos grandes centros agroexportadores da região sudeste do Brasil. A trajetória histórica do desenvolvimento da pecuária pode ser associada aos distintos ciclos econômicos pelos quais passou a região sul do estado até meados dos anos de 1930, entre os quais destacam-se: 1) o ciclo do couro e da graxa; 2) o ciclo do tropeirismo; 3) o ciclo do charque; 04) o ciclo dos frigoríficos (Chelotti, 2003: p. 46).

O *ciclo do couro e da graxa* representou a primeira atividade econômica desenvolvida em território gaúcho, a partir da captura do gado xucro por espanhóis e portugueses que os comercializavam no estuário do rio Prata. Esse ciclo durou até o fim do século XVII, quando foram descobertas as jazidas de ouro e diamantes nas Minas Gerais. A partir de então, criaram-se condições para dar início ao *ciclo do tropeirismo* com o comércio de mulas e gado em pé, uma vez que a atividade de extração do ouro e diamantes possibilitou a formação de um mercado consumidor nas cidades distantes do litoral, já que estas passaram a concentrar grandes massas populacionais com um elevado poder aquisitivo. Durante o ciclo do tropeirismo foram distribuídas as primeiras sesmarias, que constituíram as estâncias e tornaram a pecuária uma atividade econômica regular. A partir de então, o gado passou a ser criado em propriedades de forma extensiva e com pouco recurso à técnica, o aumento da produção somente ocorria pela incorporação de novas terras ou pelo aumento do rebanho, que não raro ocorria através das atividades de contrabando na fronteira com os países vizinhos. O ciclo do tropeirismo perdurou até o final do século XVIII quando ocorreu o esgotamento das minas auríferas no sudeste e centro-oeste brasileiro (Pesavento, 1986: p. 17; Pesavento, 1994: p. 16; Love, 1975: p. 10-11).

Com o declínio da mineração, ocorreu uma redução drástica do comércio de mulas e do gado em pé. Entretanto, tal situação não chegou a desarticular a pecuária gaúcha, porque o comércio do gado em pé foi substituído pela produção de charque que começou a crescer rapidamente favorecida pelas fortes secas ocorridas na região nordeste do país em 1777, 1779 e 1792, as quais levaram a produção de carne seca à decadência e abriram espaço para a entrada dos produtos gaúchos (Ferreira, 2003: p. 47-48). A partir desse momento teve início o *ciclo do charque*, que foi responsável pela introdução do escravismo como modo de produção dominante, permitindo que a região sul do estado se convertesse no centro da economia gaúcha, tendo na cidade de Pelotas o seu principal núcleo de concentração das *charqueadas*¹¹⁷ e na cidade de Rio Grande como o centro de exportação dos produtos pecuários (Pesavento, 1986: p. 26). O ciclo de produção do charque atravessou os períodos

¹¹⁷ Segundo Pesavento, as charqueadas gaúchas operavam como empresas escravistas e produziam ao longo do século XIX, os principais produtos de exportação sulinos: charque, couro e sebo (Pesavento, 1986: p. 24).

Imperial e Republicano, tendo experimentado momentos de expansão e refluxo, conforme já demonstramos no capítulo anterior, terminando definitivamente a partir da introdução dos primeiros frigoríficos estrangeiros no estado, quando a conservação da carne passou a se dar por meio de técnicas de congelamento.

O início do *ciclo dos frigoríficos* ocorreu a partir da instalação das primeiras plantas industriais de origem norte-americana, entre as quais estavam: a) os frigoríficos de Armour e Wilson em Sant'Ana do Livramento nos anos de 1917 e 1918, respectivamente, e Swift em Rio Grande, em 1917. A instalação desses frigoríficos coincidiu com a conjuntura favorável existente no mercado consumidor europeu em face da eclosão da I Guerra mundial, desencadeando um período de verdadeira euforia na pecuária gaúcha. Entretanto, ao término do conflito a demanda dos países europeus por carne reduziu-se drasticamente. Paralelamente, os pecuaristas gaúchos se defrontaram com um ambiente de acirramento da concorrência interna com outros estados brasileiros e de retração do crédito, o que levou a pecuária a entrar numa profunda crise, estando na raiz explicativa da eclosão da revolução de 1923. A resolução da crise da pecuária somente ocorreu a partir da pacificação do estado e da adoção de medidas de incentivo à modernização da atividade pelo governo estadual (Antoniacci, 1979; Pesavento, 1994).

A partir dos anos de 1930 a pecuária praticada na região sul do estado experimentará um *processo de modernização parcial e tardio*, se comparado aos vizinhos competidores do rio Prata e num momento em que a supremacia econômica da zona colonial já estava consolidada no estado. O grande impulso para esse processo de modernização foi a política financeira posta em prática pelo governo estadual sob a direção de Getúlio Vargas, quando foi criado o Banco do Estado do Rio Grande do Sul, o qual passou a financiar quase que exclusivamente a pecuária. Desse modo, na década de 1940 começam a surgir as primeiras *cabanhas*¹¹⁸, caracterizadas por serem estabelecimentos mais capitalizados, trazendo como inovações a introdução de novas raças de gado e técnicas mais avançadas de criação. Entre as inovações, a prioridade recaiu sobre a europeização das raças bovinas, que já estava em curso desde o final do século XIX, sendo intensificada a partir dos anos trinta. No entanto, a melhoria no padrão genético do rebanho não foi acompanhada de melhorias técnicas de vulto, o que acabou por garantir a preservação do *caráter extensivo da criação* (Costa: 1988, p. 57). Outra atividade importante desenvolvida nessa época na região sul do estado foi a *ovinocultura*, que passou a ser estimulada em função da existência de mercados consumidores de lã na Europa e na América do Norte, chegando a concentrar 50% do rebanho ovino brasileiro. Em razão do seu desempenho produtivo foi fundada em 1942 a Associação Rio-Grandense de Criadores de Ovinos (ARCO), que posteriormente viria a se tornar na Associação Brasileira de Criadores de Ovinos, sendo responsável por programas de melhoramento genético dos ovinos, principalmente do rebanho gaúcho (Chelotti, 2003: p.47).

Mesmo diante das constantes crises vividas pela pecuária, e talvez por dispor sempre de mão-de-obra barata, o estancieiro pouco se dobrou à capitalização da pecuária como fator indispensável a sua (re)afirmação econômica. A demonstração mais patente da falta de capitalização do setor foi a estabilização do rebanho bovino, sem alterações

¹¹⁸ De acordo com Chelotti (2005: p. 64), as *cabanhas* são estabelecimentos rurais que desenvolvem uma pecuária altamente especializada e moderna, geralmente vinculada à produção de matrizes e reprodutores de alto padrão genético.

significativas no número de cabeças¹¹⁹. Como resposta às constantes crises da pecuária, observou-se logo após a primeira guerra mundial, a ocorrência de um gradativo avanço no sistema de arrendamento de terras, as quais possibilitam a penetração da agricultura nas áreas de campo. Tal processo não ocorreu apenas em face da crise da pecuária, mas também como resultado da expansão das lavouras de trigo e arroz e das iniciativas do estado em criar colônias na região da Campanha¹²⁰. O caso mais emblemático foi a expansão da lavoura arrozeira por meio do arrendamento capitalista que a partir dos anos 20 que se afirmou num espaço antes tido como de domínio exclusivo dos proprietários pecuaristas (Costa, 1988: 57-58).

2.2.2. O desenvolvimento da lavoura arrozeira na região sul

O desenvolvimento da lavoura capitalista de arroz foi uma das grandes novidades ocorridas no espaço geográfico e econômico da região sul no início do século XX. Inicialmente, o arroz era cultivado na zona colonial visando atender o consumo dos mercados locais, sendo registrada a presença dessa cultura desde o ano de 1875, cujo incremento ocorreu a partir de 1880. Os primeiros ensaios com as lavouras irrigadas de arroz foram feitos por colonos alemães entre os anos de 1890 e 1900, nas cidades de Taquara e Santa Cruz. Em 1903, iniciam-se as primeiras lavouras com instalações de levante hidráulico nas vizinhanças de Pelotas, em Gravataí no ano de 1905 e em Cachoeira do Sul em 1906, concentrando-se posteriormente em toda a extensão da Depressão Central e no Litoral ocidental da Lagoa dos Patos (Fraqueli, 1979: p. 331-334; Beskow, 1986: p. 44-45).

A partir de então, a lavoura arrozeira começou a assumir os traços de uma atividade capitalista moderna, introduzindo pela primeira vez no estado do Rio Grande do Sul o uso da mecanização agrícola, ao mesmo tempo em que passou a exigir altas inversões para a sua viabilização. Essas inversões eram feitas com os capitais acumulados pelos industriais do charque e pelos profissionais liberais que passaram a apostar no arroz como uma alternativa para obterem maiores lucros. Ou seja, a lavoura arrozeira já nasceu como uma atividade empresarial, obedecendo a uma racionalidade tipicamente capitalista¹²¹. Além dos

¹¹⁹ Segundo Costa, entre 1920 e 1960 o rebanho gaúcho manteve-se estabilizado em torno de 8 milhões de cabeças, aumentando para 12 milhões de cabeças na década de 1960 (Costa, 1988: p. 62). Nas décadas mais recentes também não houve alterações significativas neste quadro, uma vez que de acordo com os dados do Censo Agropecuário do IBGE no ano de 1975 o rebanho bovino atingiu 12.305.119 cabeças, sendo que no censo de 1995/1996 este número subiu apenas para 13.221.297, confirmando a permanência do sistema de criação em moldes extensivos. (disponível em www.ibge.gov.br).

¹²⁰ Entre as colônias agrícolas implantadas por ocasião das crises vividas pela pecuária destacam-se as seguintes: a) Fridenau (Trigolândia), localizada no distrito de Hulha Negra que pertencia ao município de Bagé (1925); b) a colônia orizícola n. 2, estadual, no vale do rio Uruguai, no município de Uruguaiana; c) a colônia de Passo Novo, no município de Alegrete (1942); d) Colônia Nova em Bagé (Costa, 1988: p. 58). A implantação dessas colônias demonstra que a região não possui apenas uma “vocação natural para a pecuária”, pois já naquela época estava presente a idéia da necessidade de povoar a região e ao mesmo tempo diversificar as atividades econômicas por meio da agricultura. Atualmente, a idéia da diversifica o produtiva e do povoamento da região é invocada tanto pelos agentes que defendem a necessidade de uma reforma agrária na região, como por aqueles agentes que apostam que a melhor alternativa é a concessão de crédito fundiário para a aquisi o de áreas através da compra. Analisaremos essa questão com mais vagar no último capítulo da tese.

¹²¹ Um exemplo ilustrativo que corrobora para confirmar esse argumento foi o caso do Coronel Pedro Osório, conhecido na época como o “rei do arroz”, pois era o maior orizicultor do estado, criador, charqueador e dono

investimentos oriundos do comércio, da indústria e da pecuária de corte, o desenvolvimento do arroz seria impulsionado pelos seguintes fatores: a) a adoção de uma política tarifária de penalização das importações de arroz por parte do governo federal a partir do ano de 1896, o que contribuiu para a contenção das importações, criando um ambiente favorável à produção interna; b) a expansão do mercado consumidor e intermediador representado pelo Rio de Janeiro; c) a existência de uma infra-estrutura de transporte que permitia o deslocamento da produção para o centro do país; e) o aumento das vendas externas no período da I Guerra Mundial, em função da escassez de alimentos na Europa (Beskow, 1986: p. 55-56; Silva, 2001: p. 50).

As demais especificidades da lavoura arrozeira no Rio Grande do Sul estão relacionadas ao fato de que o mesmo é produzido sob uma relação de *arrendamento capitalista*, tendo como traço tecnológico principal o uso da *irrigação* e a sua *produção destinada ao mercado interno*, o que o distingue das demais *commodities* que são cultivadas visando quase que exclusivamente à exportação. No primeiro caso é preciso ter presente que o *arrendamento capitalista* corresponde a uma forma específica de grande produção, cujas características principais são: i) a organização em função de um processo de reprodução ampliada do capital; ii) a produção é realizada em grande escala; iii) o cultivo do arroz é feito em grandes áreas de terras; iv) se utiliza predominantemente do trabalho assalariado; v) utiliza intensivamente os meios de produção de origem industrial, inclusive na irrigação; vi) organiza-se a partir de três classes sociais fundamentais: os *assalariados rurais* produtores do excedente econômico, os *arrendatários capitalistas* os receptores do lucro e os *proprietários fundiários* receptores da renda fundiária (Beskow, 1986: p. 50). No segundo caso, o uso da *irrigação* foi favorecido desde o início pela existência de recursos naturais bastante favoráveis, representados pela ocorrência de extensos vales e baixadas planas e úmidas, banhadas por mananciais d'água bastante caudalosos. Além disso, através da irrigação é possível obter índices de produtividade muito superiores ao arroz de sequeiro, o que se constituiu desde o princípio numa vantagem comparativa sobre as demais regiões produtoras do país (Beskow, 1986: p. 52). No terceiro caso, o fato de a produção ser destinada ao mercado interno impôs algumas restrições, já que as facilidades de transporte fluvial somente eram vantajosas para escoar a produção até a capital do Estado, o que não ocorria em relação às demais regiões do país, onde as distâncias eram maiores encarecendo assim os custos dos fretes (Fraquelli, 1979: p. 338).

Por fim, cabe registrar ainda, o fato do desenvolvimento da lavoura capitalista de arroz ter se constituído como o primeiro momento da modernização da agricultura no Rio Grande do Sul, cuja particularidade foi sua concentração na região centro-sul do estado, até então majoritariamente dominado pelo latifúndio pastoril. Em contrapartida, os demais processos de modernização representados pelo advento da lavoura mecanizada do trigo em meados dos anos 40, sendo sucedida mais tarde nos anos 60 e 70 pela lavoura da soja, se distinguiram por se concentrarem na região norte do estado, envolvendo não apenas as grandes e médias propriedades, mas também as pequenas propriedades constituídas a partir dos processos de colonização (Silva, 2001: p. 52).

A trajetória da lavoura arrozeira no Rio Grande do Sul foi marcada por diferentes fases, onde os momentos de impulso e estagnação estão relacionados às diferentes

do engenho Granja do Cascalho, destacado pelo aperfeiçoamento da maquinaria e pela capacidade produtiva (Fraquelli, 1979: p. 338).

conjunturas econômicas e políticas pelas quais o país atravessou. A primeira fase caracterizou-se por ser a do *desenvolvimento inicial da lavoura*, perfazendo o período compreendido entre os anos de 1909 a 1927, sendo impulsionada pela combinação de condições de mercado favoráveis, tanto internas quanto externas. No âmbito do mercado interno, o impulso foi estimulado pelos seguintes fatores: i) o processo de urbanização e o crescimento da população; ii) o crescimento da renda; iii) a política de imigração voltada a oferecer mão-de-obra para o café; iv) os elevados custos representados pela importação do arroz, o que levou as elites cafeicultoras a buscarem o saneamento da moeda e o equilíbrio orçamentário, impondo taxas à importação do arroz nos anos de 1896, 1903 e 1906 (Fraquelli, 1979: p. 339). No âmbito do mercado externo, a expansão ocorreu em função da eclosão da I Guerra mundial, quando o Brasil passou a suprir as necessidades dos países em guerra e abastecer as economias dependentes dessas nações¹²². A expansão foi de tal magnitude que o Brasil deixou de ser um tradicional importador do produto para se tornar exportador.

Essa conjuntura favorável observada tanto no mercado interno, quanto no mercado externo durou pouco. No primeiro caso, o fim da I Guerra Mundial levou a uma reorganização da economia européia a partir de 1924, fazendo com que o Rio Grande do Sul perdesse o mercado platino. Desse modo, a saída vislumbrada passou a ser o mercado nacional, porém em virtude da deflação e da contenção de gastos, levada a efeito pela conjuntura de 1924-26, o mercado interno foi afetado. Além disso, o Rio Grande do Sul passou a sofrer a concorrência dos estados de São Paulo e Minas Gerais que em virtude da retração nas exportações de café passam a diversificar a sua produção. Por fim, pesava ainda contra o arroz gaúcho, os elevados custos dos transportes (Fraquelli, 1979: p. 332; Beskow, 1985: p. 70-71).

O ponto culminante desse processo seria o ano de 1926, quando os produtores reunidos em Porto Alegre resolveram criar o Sindicato Arrozeiro, órgão oficial dos orizicultores gaúchos. Partia-se do reconhecimento de que o custo do arroz gaúcho era elevado e que era necessário centralizar a sua comercialização no sindicato. Por isso, os produtores autorizaram o Sindicato a encontrar meios de centralizar a comercialização, bem como a tomar providências para tornar o preço do produto compatível com a rentabilidade da lavoura, sendo que a partir daí o sindicato deixaria o mercado funcionar naturalmente, abstando-se de manobras especulativas (Fraquelli, 1979: p. 349).

O sindicato foi fundado oficialmente no dia 12 de junho de 1926, organizando-se a partir de três departamentos: o departamento de informação, o departamento técnico e o departamento comercial. A partir desse momento, a atuação do sindicato passou a se concentrar na defesa da orizicultura gaúcha contra as situações de instabilidade nas exportações através de vários mecanismos, entre os quais destacam-se: a concessão de prêmios de exportação, a manutenção de estoques reguladores, a melhoria da produtividade e da qualidade do produto (Fraquelli, 1979: p. 50-51)¹²³.

¹²² Durante a I Guerra Mundial, a Itália que era um dos principais países beligerantes e tradicional produtor, consumidor e exportador de arroz, deixou de fornecê-lo para a Argentina e o Uruguai, os quais passaram a se tornar mercados para o Brasil (Beskow, 1985: p.58).

¹²³ Segundo Beskow: “(...) a criação do sindicato arrozeiro, com o auxílio dos governos estadual e federal, visou basicamente a sustentação e a ampliação das condições de reprodução da economia capitalista arrozeira do RS, desde as atividades de padronização, classificação e introdução de novas variedades de cultivo, até políticas de garantia de um preço mínimo que cobrisse os gastos de produção proporcionando uma certa taxa de lucro que tornasse atrativa a produção arrozeira, e de centralização da oferta para forçar o aumento de

Logo após a crise ocorrida no ano de 1926, a lavoura arrozeira entrou num período de estagnação da produção que perduraria até meados de 1938 quando novamente entrou em expansão. A principal razão que levou a estagnação da produção de arroz foi a queda das atividades econômicas dos centros econômicos do país motivada pela crise econômica mundial de 1929, resultando em fortes efeitos depressivos sobre o poder de compra dos mercados nacionais consumidores de alimentos. Nesse contexto de retração do mercado interno, houve um aumento considerável das exportações, as quais concentraram-se no mercado argentino e uruguaio, e em menor escala, em alguns países europeus (Beskow, 1985: p. 85-87).

A segunda fase expansiva da lavoura arrozeira ocorreu entre os anos de 1938 a 1954, quando a lavoura aumentou mais do que 2,5 vezes a sua quantidade produzida e mais que 2,4 vezes a área cultivada. Essa fase foi marcada por dois períodos distintos: um primeiro ocorrido entre os anos de 1938 a 1946; e um segundo entre os anos de 1947 a 1954. No primeiro período houve uma expansão extremamente rápida da produção de arroz estimulada pelas vendas exteriores, principalmente em decorrência da eclosão da II Guerra Mundial. No plano nacional, a expansão da lavoura de arroz pode ser explicada a partir dos seguintes fatores: i) o início dos financiamentos agrícolas subsidiados, a partir de 1940, pela Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI/Banco do Brasil), criada em 1937; ii) a transformação do Sindicato Arrozeiro em Instituto Rio-Grandense do Arroz (IRGA) em 1940, tornando-se uma autarquia estadual e adotando uma política de fixação e garantia dos preços mínimos para o arroz; iii) o aumento do processo de industrialização via substituição de importações contribuiu para a expansão do mercado nacional do arroz e o aceleramento do progresso técnico na sua produção, melhorando assim, a sua produtividade. No segundo período, a adoção de uma política mais ampla de substituição de importações baseada na expansão das indústrias de base e do setor de bens de produção, associados aos investimentos públicos em energia em energia e transporte, permitiram uma reestruturação da força de trabalho empregada nas novas atividades econômicas. Nesse contexto, aumentou a importância do setor de produção de alimentos, favorecendo a expansão do arroz, embora o seu crescimento tenha sido mais lento que no período anterior (Beskow, 1985: p. 90-94).

Terminada a segunda fase expansiva, a lavoura arrozeira ingressaria novamente num período de estagnação compreendido pelos anos de 1955 a 1967, quando se observou um crescimento bastante modesto da área cultivada e da quantidade produzida. Esse fraco desempenho está associado ao padrão de desenvolvimento da economia nacional implantado a partir do governo Juscelino Kubitschek, o qual passou a se concentrar no setor de bens de consumo duráveis. Tal orientação econômica contribuiu para o processo de concentração e centralização do capital, repercutindo diretamente na concentração da renda e na manutenção dos salários a patamares inferiores ao aumento da inflação da época. Esse quadro de baixo crescimento da lavoura arrozeira somente seria alterado, a partir das mudanças operadas na política econômica pelo governo militar, resultando em um novo período expansivo a partir de 1967, quando foi posta em prática a chamada modernização da agricultura (Beskow, 1985: p. 95-103).

preço nos mercados, bem como de ampliação dos mercados externos, via subsídios a exportações” (Beskow, 1985: p. 80-81).

Em síntese, a introdução da lavoura arrozeira no Rio Grande do Sul pode ser considerada a primeira atividade agrícola desenvolvida em bases modernas, representando o primeiro momento do processo de modernização da agricultura. Apesar dessa lavoura ter se concentrado inicialmente na região da Depressão Central, aos poucos foi se expandindo para a campanha gaúcha, convertendo-se numa importante alternativa às constantes crises vividas pela pecuária. As suas fases de expansão e retração estão diretamente relacionadas aos ciclos expansivos e recessivos da economia nacional, uma vez que o arroz apresenta a especificidade de ser um dos únicos produtos cultivados em grandes estabelecimentos com destinação quase exclusiva ao mercado interno.

2.2.3. A trajetória do sistema produtivo colonial: da constituição à crise

O processo de colonização com imigrantes europeus, ocorrido ao longo do século XIX nas regiões norte e nordeste do Rio Grande do Sul, modificou a fisionomia da economia gaúcha, possibilitando a implantação de um sistema produtivo baseado na pequena propriedade, no uso intensivo dos recursos naturais e na mão-de-obra familiar. A produção de gêneros alimentícios era destinada primeiramente ao consumo, sendo o excedente comercializado nos centros urbanos do estado e do país. Esse sistema produtivo é conhecido na literatura sobre a região como *agropecuária colonial*, ou ainda *sistema produtivo colonial*¹²⁴ e, apesar de se distinguir da pecuária praticada nos campos gaúchos, se assemelhava a ela no que se refere a sua *condição periférico dependente* (Tambara, 1983: p. 28).

Esse *sistema produtivo colonial* apresentou desde o início uma separação em relação à economia da pecuária, sendo que a principal razão que explica tal situação foi à opção política assumida pelas elites dominantes no período imperial e no período republicano de que a imigração deveria ser localizada nas áreas que não fossem de interesse da pecuária, ou seja, nas áreas de mata. Tal opção criou obstáculos estruturais que impediram a integração social e econômica entre essas duas regiões (Moure, 1980: p. 94). A construção das primeiras ferrovias foi fundamental na articulação entre a zona colonial e a Campanha, o qual coincidiu com o surto inicial de industrialização dos mercados locais. Porém, a dicotomia *Campanha versus Serra* seria superada definitivamente, somente a partir da nova política dos transportes na década de 1950, através da construção de ramais rodoviários interligando as regiões (Costa, 1988: p. 71-72)¹²⁵.

O desenvolvimento da *agropecuária colonial* pode ser dividido em várias fases, as quais se distinguem no que se refere ao espaço geográfico e a origem dos imigrantes. Pode-se dizer, grosso modo, que a imigração alemã dividiu-se em três fases: a) uma primeira de 1824-1840, baseada na produção de subsistência; b) uma segunda fase de 1840 a 1870,

¹²⁴ Segundo Schneider (1999: p. 22), o *sistema produtivo colonial* compreendia três fases: o desmatamento, o arroteamento e a rotação de terras. Este sistema contribuiu para a autarquia do modo de vida colonial, na mesma medida em que era possível expandir as zonas pioneiras ou as novas áreas a serem ocupadas.

¹²⁵ Segundo Moure (1980: p. 94-95), ao longo do processo histórico do Rio Grande do Sul sempre houve uma polarização entre duas formações sociais. Inicialmente, essa polarização era caracterizada pela presença de uma formação social oriunda da expansão do império português, cuja base era a grande propriedade pecuarista voltada ao mercado interno. A outra formação social teve início no final do século XVIII, com a chegada dos açorianos e a estruturação de uma sociedade voltada à produção agrícola, com base na média propriedade familiar, descapitalizada, porém mais dinâmica e diversificada em sua produção. No entanto, foi com a colonização alemã e posteriormente a italiana que a formação social agrícola, também chamada de colonial, desenvolveu características próprias e diferenciadas da pecuária Rio-Grandense.

baseada numa agricultura de subsistência produzindo excedentes comercializáveis; c) uma última fase de 1870 a 1900, marcada pelo surgimento de uma agricultura comercial especializada e pela ampliação do mercado consumidor para o centro do país. Enquanto que a imigração italiana é dividida nas seguintes fases: i) o estabelecimento dos imigrantes em moldes de uma agricultura de subsistência (1875-1910); ii) o desenvolvimento de atividades vitivinícolas (1910-1950); iii) a instalação de cooperativas e empresas de industrialização capazes de aproveitar a produção local, gerando a exemplo da zona colonial alemã, redefinições ao nível de mercado e nas relações da pequena propriedade (Moure, 1980: p. 95-96).

Em ambas as situações, apesar das diferenças existentes, ainda assim é possível demarcar a presença de similitudes no que se refere ao processo geral experimentado tanto pelas colônias alemãs, quanto italianas. A primeira similitude, diz respeito ao papel assumido pelos comerciantes locais que passaram a ser o centro social das colônias, constituindo-se no novo segmento social dominante. Os comerciantes através do intercâmbio com os colonos acumularam capitais, gerando as condições para a realização de investimentos em empreendimentos ainda maiores e em indústrias (Moure, 1980: p. 100).

Desse modo, aos poucos foram sendo criadas as condições para a formação de um mercado interno regional – considerado como uma das marcas do “modelo gaúcho” de desenvolvimento – cuja dinâmica estava calcada no caráter específico da imigração alemã e italiana. O que distinguia o mercado interno regional era o fato deste ser ancorado na produção agrícola da zona colonial, onde a distribuição inicial de ativos fundiários permitiu com que uma parcela significativa da população tivesse um poder de compra superior ao das demais regiões do país. Desse modo, a industrialização foi possibilitada pela existência de um mercado consumidor na própria zona colonial. O capital necessário para a instalação de indústrias foi gerado não só pelas trocas realizadas dentro do próprio estado, mas também com o restante do país. Convém não esquecer ainda, que os capitais acumulados pelos colonos eram entregues aos comerciantes que desta maneira participavam dos empreendimentos da zona urbana, ou constituíam pequenas fábricas para atender as demandas vinculadas à produção colonial (Moure, 1980: p.100).

Como resultado desse processo, ao final do século XIX havia uma diferença entre a estrutura industrial de Rio Grande e Pelotas e aquela instalada em Porto Alegre. No primeiro caso, os estabelecimentos eram maiores e menos diversificados em produtos (tecelagem, charutos, conservas alimentícias, moinhos, curtumes), ao passo que na capital os estabelecimentos eram em maior número, em pequenas unidades, com fabricação de calçados, metalurgia, de vidro e de confecções, além daqueles produtos encontrados em Rio Grande e Pelotas. Essa diferenciação refletia também as diferenças de objetivos no que se refere a sua inserção nos mercados. O objetivo das indústrias do sul do estado era atingir o mercado consumidor nacional, enquanto que em Porto Alegre o objetivo era atender o mercado da zona colonial. Assim, enquanto que as primeiras sofreram a competição dos produtos importados e das indústrias cariocas e paulistas, a indústria de Porto Alegre cresceu apoiada no mercado das colônias, gozando de uma posição privilegiada. Foi precisamente esse fato que capacitou a indústria porto-alegrense a conquistar a supremacia no conjunto do estado (Moure, 1980: p. 103-104).

No que se refere à zona colonial italiana o mecanismo de inserção na economia gaúcha também obedeceu a fatores internos e externos. Em princípio, a zona de colonização italiana produzia os mesmos gêneros alimentícios que a zona de colonização

alemã, trazendo como desvantagem à primeira, a qualidade inferior de suas terras e a maior distância do mercado consumidor. Acrescenta-se ainda o fato do comércio ser monopolizado por estabelecimentos de propriedade dos alemães, as “casas alemãs”. Como solução para superar as condições desiguais de concorrência optou-se pela *especialização na produção e comercialização do vinho* que à época era produzido de forma artesanal pelas famílias dos colonos. O vinho produzido era vendido aos comerciantes, que já no início do século revendiam para as cidades de Porto Alegre e São Paulo. Nesse processo, os comerciantes exerciam uma superioridade econômica e social sobre os colonos, com o capital comercial sendo progressivamente acumulado, possibilitando aos mesmos a montagem de estabelecimentos de armazenagem e refinamento de vinhos, ao lado das casas de comércio, nas primeiras décadas do século XX (Santos, 1980: p.139-140).

O acirramento da concorrência entre os comerciantes-fabricantes de vinho foi controlado em parte pela organização do *Sindicato Vitivinícola Rio Grandense*, em 1927, transformado mais tarde em *Sociedade Vinícola Rio-Grandense Ltda*, quando ocorreu uma centralização dos capitais comerciais. Posteriormente, em 1929 a “Sociedade Vinícola” seria transformada em “Sindicato do Vinho”, cujo objetivo era a constituição de uma indústria capitalista na vinicultura, até então dominada pelo artesanato doméstico e pelas manufaturas dos comerciantes. Além de constituir a indústria, a nova organização intervinha no comércio do vinho, colocando-se como *comprador monopsonico* da produção dos colonos e como *vendedor monopolico* do vinho. Havia ainda, uma associação de interesses entre o Estado e o sindicato pelo qual este último aceitava a ação fiscalizadora do primeiro em contrapartida ao “apoio” que lhe fosse dispensado, o que contribuiu para desencadear um processo de destruição do artesanato doméstico do vinho. Na década de 1930 ocorreu um processo de expropriação do artesanato doméstico do vinho que converteu os colonos em agricultores puros, produtores de alimentos e da matéria-prima uva para a indústria do vinho. Os meios de produção do vinho, até então dispersos em numerosas famílias camponesas, concentraram-se nas mãos de uns poucos capitalistas. Paralelamente se constituía a indústria do setor vinícola com a centralização do capital comercial e que se completou com a separação entre a agricultura e indústria doméstica rural (Santos, 1980: p. 140-141).

Até os anos trinta, a chamada *agropecuária colonial* teve um crescente aumento da produção, mas a partir desse período começou a entrar em crise. Uma das principais causas da sua crise foi o *esgotamento dos solos*, o qual estava associado ao caráter altamente destrutivo das técnicas agrícolas adotadas pelos imigrantes, comprometendo assim a produção e a produtividade das lavouras, o que levava a busca incessante de novas áreas. O segundo aspecto determinante da crise foi o *fechamento da fronteira agrícola*, pois a partir dos anos 20, as áreas públicas a serem ocupadas no Rio Grande do Sul começaram a escassear. As terras da região do Alto Uruguai, considerada a “última fronteira” não eram suficientes para absorver o fluxo da população que emigrava das “colônias velhas”, restando como alternativa a migração para outros estados como Santa Catarina e o Paraná. O terceiro aspecto determinante da crise foi a crescente *minifundização*, que levou a propriedade colonial a um processo de fragmentação. A partir dos anos 40, o agravamento desses processos gerou uma situação de *bloqueio fundiário*, cujos reflexos mais imediatos sobre a economia gaúcha se expressaram na redução do Produto Interno Bruto agrícola¹²⁶.

¹²⁶ Sobre o assunto consultar Roche (1969); Moure (1980: p. 108-112); Schneider (1999: p. 30) entre outros. Convém registrar que o conjunto dos processos gerador da situação de bloqueio fundiário não foi

Ao nível nacional, observa-se entre os anos de 1920 e 1940 uma elevação na produção agrícola, corroborada pelo aumento da participação de estados como Santa Catarina, Paraná e da região Centro-Oeste que em virtude de sua proximidade ao mercado do sudeste contavam com vantagens comparativas. Tal fato contribuiu para agravar ainda mais a situação de crise da economia gaúcha (Heidrich, 2000: p. 86).

O principal impacto da crise do sistema produtivo colonial foi a substituição das culturas de subsistência por culturas destinadas exclusivamente ao mercado. No período anterior, entre as principais culturas de subsistência presentes nas colônias estavam: a batata inglesa, o feijão preto, o milho e a mandioca. O milho chegou a ser o primeiro produto agrícola em área plantada e o segundo em volume e valor de produção. Com a introdução da suinocultura, o milho deixou de ser exportado e passou a ser usado na alimentação dos animais. O cultivo da mandioca também foi expressivo nas colônias, principalmente naquelas de origem alemã, servindo de alimentação humana e animal e como alternativa ao esgotamento dos solos (Moure, 1980: p. 108). Desse modo, entre os anos de 1900 e 1940 predominou na zona colonial, o binômio milho/mandioca, consorciado à suinocultura. A partir da crise nos anos 40 começaram a surgir as condições objetivas para a substituição do sistema produtivo anterior e a recuperação econômica do setor primário gaúcho. O novo sistema vinculou-se ao surgimento de produtos gerados a partir da adoção generalizada de técnicas e métodos capitalistas de produção e comercialização (Tambara, 1983: p. 37).

O início dessa transformação ocorreu com a ascensão do trigo como produto de destaque, valendo-se principalmente dos incentivos governamentais recebidos para a implantação e consolidação dessa lavoura no Brasil. A partir daí, iniciou-se um processo de substituição do binômio milho/mandioca pela combinação trigo e soja que predominaria no Rio Grande do Sul a partir da década de 1950, desenvolvendo-se com mais intensidade nas décadas de 1960 e 1970 a partir da região do Planalto Gaúcho. A decadência do binômio milho/mandioca ocorreu em face das dificuldades de comercialização dos suínos e da impossibilidade dessas culturas sustentarem um esforço de recuperação do solo e a tecnificação da lavoura (Tambara, 1983: p. 37).

Portanto, a transição do antigo *sistema produtivo colonial* para as modernas lavouras do trigo não foi produto apenas de uma nova orientação nas políticas agrícola, uma vez que o esgotamento da fertilidade dos solos impunha-se como um problema objetivo, cuja solução não estava posta no curto prazo. Desse modo, a modernização das lavouras com o emprego da mecanização agrícola, de modernas técnicas de cultivo, de sementes melhoradas e de fertilizantes químicos possibilitaram a obtenção de resultados imediatos (Tambara, 1983: p. 37). Esse processo permitiu a expansão das lavouras de trigo em grande escala, representando o segundo momento da modernização da agricultura gaúcha, conforme veremos na próxima seção.

2.2.4. A modernização da agricultura gaúcha com base na lavoura do trigo

Se o esgotamento da fertilidade dos solos era um problema objetivo que se impunha à agricultura gaúcha, para o Estado brasileiro um dos maiores problemas da agricultura nacional era a necessidade de reduzir as importações de trigo e tornar o país auto-suficiente

exclusividade apenas das “colônias velhas”, uma vez que as colônias implantadas na região do Planalto se constituíram na extensão do *sistema produtivo colonial* para um outro espaço geográfico, carregando consigo as suas contradições, as quais foram se manifestando ao longo do tempo.

nessa cultura. Nesse sentido, a partir de 1918 teve início no Brasil a instituição de incentivos à cultura do trigo premiando com máquinas agrícolas, os triticultores que alcançassem melhorias técnicas efetivamente comprovadas em suas lavouras. Posteriormente, nas safras de 1918 e 1919, foi concedida uma espécie de preço mínimo por quilograma de trigo posto no Rio de Janeiro. Porém, foi somente a partir de 1937 que o Estado passou a exercer uma intervenção mais efetiva no setor, através da Lei 470, de 01 de junho. Essa lei determinava a criação de estações experimentais dedicadas a melhorar a qualidade dos cultivares utilizados; estabelecia prêmios aos agricultores que alcançassem produtividades superiores a uma tonelada/hectare; estabelecia transporte gratuito das sementes de trigo nas estradas de ferro e linhas de navegação, além de abatimentos de 60% no custo do transporte do trigo em grão; tornava obrigatório aos moinhos a moagem de pelo menos 5% do trigo nacional, em relação ao total do trigo estrangeiro (Silva, 2001: p. 53).

Desse modo, entre os anos de 1941 a 1945, observou-se um aumento significativo da área plantada de trigo no Rio Grande do Sul em razão do aumento do processo de urbanização, das crescentes dificuldades de importação do produto e da política de fomento adotada pelo governo (Rückert, 2003: p. 33). Em 5 de janeiro de 1944, o Decreto Lei 6170 criaria o *Serviço de Expansão do Trigo*, permitindo a estruturação da comercialização desse produto. A partir daí, a compra da produção do trigo nacional, a sua distribuição aos moinhos, bem como a importação para complementar o consumo interno passaram a ser regulados pela intervenção do Estado. Tais intervenções tiveram alguns períodos de crise, geradas pela inconsistência na aplicação da lei, a qual permitia algumas ilicitudes, como foi o caso do “trigo papel”, ocorrido entre 1956 a 1958 (Silva, 2001: p. 54)¹²⁷.

Até meados da década de 1940 o trigo era uma atividade eminentemente desenvolvida por pequenos agricultores destinada ao abastecimento interno. O beneficiamento era feito pelos moinhos coloniais. Posteriormente, com a aprovação da legislação de quotas para o recebimento do trigo por parte dos moinhos e do subsídio ao consumo, ocorrido a partir de 1952, os moinhos coloniais perderam a sua razão de existir, alijando o trigo dos pequenos estabelecimentos, na mesma medida em que o consumo de farinha de trigo subsidiada passou a ser um melhor negócio para o pequeno agricultor (Silva, 2001: p. 54).

No entanto, quem se lançou primeiro na atividade da triticultura mecanizada não foram os colonos e sim, as pessoas da cidade com algum tipo de vínculo com a agricultura: os comerciantes, os profissionais liberais e os pequenos industriais (Brum, 1988: p. 75). Nesse processo, a política de fomento dos anos anteriores atuou como um estímulo para o surgimento de um grupo de produtores que implantaram as primeiras lavouras capitalistas de trigo, investindo em máquinas e equipamentos importados e utilizando-se do trabalho assalariado. Essas lavouras se intensificaram a partir de 1949 através da incorporação das terras de campo que antes eram destinadas à pecuária na região do planalto do Rio Grande do Sul (Rückert, 2003: p. 34).

Inicialmente, o cultivo do trigo ocorreu mediante a modalidade do *arrendamento capitalista*, - a exemplo do que ocorreu na região da Campanha – posteriormente, os

¹²⁷ Segundo Brum (1988: p. 74), as fraudes referentes ao “trigo papel” eram realizadas no processo de comercialização, uma vez que o trigo estrangeiro, além de ser de melhor qualidade, era mais barato. Dessa forma, os moinhos burlavam as normas legais vigentes sobre o assunto e aumentavam consideravelmente os seus ganhos. Para coibir essa fraude, em 1962 o governo instituiu a estatização da comercialização do trigo, estabelecendo o Banco do Brasil como o único comprador do cereal.

arrendatários foram adquirindo áreas de campo, tornando-se os pioneiros do processo de modernização do Planalto Gaúcho¹²⁸. Com uma visão empresarial capitalista, um certo conhecimento das atividades agrícolas e uma quantia de capitais próprios, estes cidadãos deram origem ao desenvolvimento definitivo do trigo nas áreas de campo, iniciando a modernização da agricultura na região. Assim, surgia no cenário sócio-econômico gaúcho, uma nova categoria social com interesses específicos: os *grangeiros* (Brum, 1988: p. 75)¹²⁹.

Os colonos, por sua vez, não se sentiram imediatamente atraídos pela triticultura, pois além do seu descrédito à atividade, não possuíam capitais próprios em quantidade suficientes e não estavam habituados a se relacionar com os bancos, sendo avessos a contrair empréstimos, pois tal medida implicava em hipotecar a terra, a qual era considerada como o único bem da família que deveria ser preservado de qualquer ameaça. Foi somente a partir da década de 1960 que os colonos ingressaram na triticultura pressionados pelo encadeamento de uma série de circunstâncias, tais como, a sua crescente descapitalização, o esgotamento de suas terras, o declínio da sua produção agrícola, a baixa remuneração proporcionada pela venda dos seus produtos e a falta de apoio oficial para a pequena produção, pois os únicos incentivos eram dirigidos ao trigo. Nesse contexto, abandonar a policultura e ingressar na monocultura do trigo, com o reforço da soja em expansão apresentava-se na época como uma alternativa viável, já que através dela os colonos poderiam ter acesso ao crédito agrícola, permitindo a aquisição de máquinas, implementos e insumos modernos para a recuperação de suas terras desgastadas. Foi precisamente por esses motivos que os pequenos e médios agricultores do Planalto Gaúcho ingressaram na produção modernizada, sendo integrados num mercado mais amplo sobre o qual não tinham nenhum poder de decisão (Brum, 1988: p. 75-76). Essa inserção dos colonos dentro do processo de modernização da agricultura foi intermediada pelas cooperativas, cujo desenvolvimento está umbilicalmente ligado à expansão do trigo no estado.

Na década de 1950, o crédito fácil e a juros baixos oferecidos pela CREA/BB tiveram um importante papel na expansão da triticultura gaúcha. Nesse contexto, foram muito importantes as políticas de incentivo aos produtores de trigo existentes no âmbito do governo Vargas, de tal modo que no ano de 1954 havia mais de um milhão de hectares de trigo cultivados no Rio Grande do Sul (Rückert, 2003: p. 34). Porém, essa fase de expansão da lavoura do trigo começou a ser freada a partir de 1956, quando o país aumentou as importações de trigo, em face dos acordos realizados com os Estados Unidos. Nos acordos previa-se o alívio dos estoques americanos de trigo, ao mesmo tempo em que se facilitava aos países do Terceiro Mundo a importação desse produto em condições extremamente vantajosas. Desse modo, os incentivos a lavoura tritícola foram sendo gradualmente

¹²⁸ Segundo Brum (1988: p. 75), a triticultura mecanizada nas áreas de campo, teve início em 1946, nas cidades de Passo Fundo e Carazinho, na região conhecida como *Planalto Médio*. Alguns anos depois, começaram a surgir lavouras nos municípios de Ijuí e Santo Ângelo estendendo-se rapidamente para outros municípios do Planalto Gaúcho durante a década de 1950.

¹²⁹ Segundo Benetti: “Os grangeiros são os produtores que investem em máquinas e equipamentos, utilizam trabalhadores assalariados e se dedicam ao cultivo especializado em grande escala e exclusivamente para o mercado. Eram antigos colonos ou seus descendentes que possuíam terra e complementarmente podiam exercer a atividade comercial e industrial (em pequena escala) de tal sorte que puderam acumular recursos e experiência suficiente para aproveitarem as vantajosas possibilidades de obter lucros na produção de trigo em alta escala. Entre os grangeiros, contavam-se também profissionais liberais originários de antigas regiões coloniais” (Benetti, 1992: p. 43).

anulados, sob o impacto das importações favorecidas (Rückert, 2003: p. 35; Silva, 2001: p. 57).

O aumento das importações levou o setor a uma crise que estimulou a organização dos produtores em torno da *Frente Nacionalista de Defesa do Trigo*, que passou a pressionar o governo federal a dar mais apoio à triticultura nacional. Em resposta às pressões dos produtores foi criado em 1957 o *Plano de Expansão Econômica da Triticultura Nacional*, atendendo parte das reivindicações dos triticultores capitalistas (Rückert: 2003, p. 36). Uma das primeiras medidas concretas no sentido de recuperar o setor foi a criação no ano de 1957 da *Comissão de Organização da Triticultura Nacional* (COTRIM), a qual foi incumbida de realizar uma divisão das regiões tritícolas do país em “zonas geo-econômicas”, promovendo a criação de uma cooperativa de produtores de trigo em cada uma dessas zonas, além de se encarregar da orientação e da fiscalização das cooperativas em operação (Silva, 2001: p. 55; Benetti, 1992: p. 41).

A partir desse momento, as cooperativas passaram a cumprir um papel decisivo no desenvolvimento e na expansão da triticultura no Rio Grande do Sul, uma vez que estas além de centralizarem a comercialização do cereal, reduzindo os gastos de circulação da produção, facilitavam a compra estatal do grão, pois era mais fácil negociar diretamente com as cooperativas do que com milhares de produtores atomizados. A concentração dos produtores em cooperativas facilitava ainda, a difusão de tecnologias agrícolas capazes de aumentar a produtividade das lavouras, pois na medida em que a cooperativa permitia o repasse do crédito bancário oficial induzia a incorporação de tecnologias modernas para um maior número de produtores. Assim, a cooperativa cumpriu o papel de elo de ligação entre os agricultores atomizados e o Estado no acesso ao crédito e as novas tecnologias. Inicialmente, o perfil da base social das cooperativas era majoritariamente constituído pelos granjeiros¹³⁰. Porém, na medida em que as cooperativas se expandiram passaram a incorporar os colonos no seu quadro de associados (Benetti, 1992: p. 42)¹³¹.

Como se vê, a expansão da triticultura gaúcha está intimamente vinculada ao surgimento das cooperativas, as quais nasceram e se desenvolveram na região setentrional. Posteriormente, as cooperativas se espalharam não apenas para outras regiões do Rio Grande do Sul, como também para outros estados da federação. O exemplo mais emblemático dessa expansão foi o da Cotrijuí que se fazia presente na região sul do estado, no estado do Mato Grosso do Sul, chegando até as distantes regiões de Prainha e Altamira no estado do Pará, onde a cooperativa organizou a colonização de uma área (Benetti, 1992: p. 84).

Na sua primeira fase, o crescimento das cooperativas foi determinado pela evolução do negócio do trigo, combinando-se no final da década de 1960 com a comercialização da

¹³⁰ Dentre as razões que levaram os granjeiros a se associarem destaca-se, principalmente o fato de que o cooperativismo era uma forma destes evitarem a exploração dos intermediários, representada pelos grandes comerciantes, exportadores de grãos, moageiros de trigo, industriais do ramo agrícola e importadores de insumos agrícolas. Assim, através do cooperativismo os produtores acessavam diretamente o mercado, o que não conseguiriam fazer isoladamente, já que a montagem de um complexo comercial industrial de grande porte, implicava na necessidade de somas vultosas em dinheiro (Benetti, 1992: p. 44-45).

¹³¹ Segundo essa mesma autora, o argumento mais forte utilizado pelo Estado para persuadir os agricultores a se associarem nas cooperativas foi baseado no princípio de que as unidades armazenadoras a serem construídas pela COTRIN seriam repassadas às cooperativas. Em virtude da falta de locais para os agricultores armazenarem a sua produção e também pela falta de recursos próprios para fazê-la, pode-se entender porque muitos aderiram facilmente a idéia da associação (Benetti, 1992: p. 42).

soja *in natura*. Essa dependência em relação ao trigo dificultou a alavancagem inicial das cooperativas, uma vez que entre os anos de 1957 a 1963 ocorreram inúmeras frustrações de safras, cujos impactos negativos somaram-se à deterioração nos preços do produto. Além disso, os preços dos bens de capital destinados à agricultura subiram extraordinariamente entre 1961-1965. A conjugação desses fatores comprometeu a rentabilidade da lavoura de trigo e, por conseguinte, o desenvolvimento das cooperativas (Benetti, 1992: p. 51).

Na fase inicial, as cooperativas necessitavam montar uma estrutura de suporte para amparar os produtores, o que não era possível em virtude das entregas de produto instáveis. Por outro lado, não era possível recorrer ao crédito oficial, já que naquele momento o país atravessava um período crítico, notadamente no triênio 1963/65, em virtude da crise econômica e política. Nesse contexto, as cooperativas a entraram em crise, sendo que a alternativa para sair dela foi livrar-se da dependência exclusiva do trigo, através da comercialização de outros produtos, entre os quais se sobressaia a soja. Assim, entre os anos de 1963 até meados da década de 1970 as cooperativas entram numa fase de expansão das suas receitas, principalmente em função da sucessão de boas safras de trigo, as quais foram acompanhadas do surto inicial de crescimento das lavouras de soja (Benetti, 1992: p. 51-53).

Do que foi exposto até aqui é possível constatar que o processo de desenvolvimento da lavoura do trigo no Rio Grande do Sul, a partir do final dos anos 40, representou em linhas gerais a *construção prévia de uma base material em máquinas e equipamentos*, em conhecimento sobre o processo de trabalho agrícola mecanizado e em formas de organização da produção e distribuição, os quais, posteriormente, abririam caminho à expansão da lavoura de soja mecanizada¹³². A montagem de sistema cooperativista intimamente vinculado ao desenvolvimento da lavoura tritícola se constituiu na *ponta de lança* para a disseminação do processo de modernização na agricultura gaúcha. Esse processo, não se restringiu apenas aos grandes e médios produtores, mas incluiu também uma parcela considerável de pequenos produtores que passaram a fazer parte do quadro social das cooperativas, as quais experimentaram a partir de 1967 um verdadeiro surto expansivo em face do financiamento estatal oportunizado pela criação do Sistema Nacional de Crédito Rural, conforme veremos mais adiante.

2.4. O desenvolvimento da agropecuária e suas implicações na configuração da questão agrária nos anos 60

Nas seções anteriores analisamos a trajetória dos processos sócio-econômicos ocorridos na agropecuária gaúcha em seus distintos espaços geográficos, onde enfatizamos o surgimento da modernização das lavouras arroseira e tritícola. A partir de agora, apresentaremos em linhas gerais, quais foram as principais implicações legadas por esses processos na configuração da questão agrária regional durante a década de 1960.

Começamos pela região sul do estado, onde se percebe como traço de continuidade histórica, a *persistência do latifúndio pastoril*, ainda que, o seu significado econômico

¹³² Segundo Silva (2001: p. 55), essa argumentação se comprova pelos seguintes aspectos: a) pela formação de um parque de máquinas e equipamentos destinados à lavoura extensiva de sequeiro ainda incipiente à época; b) pela disseminação entre os agricultores da capacitação para a lavoura mecanizada; c) o desenvolvimento da cultura do trigo permitiu a expansão do cooperativismo gaúcho que viria a atingir o seu apogeu com a expansão da lavoura da soja durante os anos 70; d) a cultura do trigo ao formar uma “dobradinha” com a soja em lavouras de sucessão, permitiu uma redução dos custos fixos.

tenha se tornando cada vez mais restrito¹³³. A modernização da pecuária experimentada a partir dos anos de 1930, contando inclusive, com a introdução de frigoríficos (de capital estrangeiro e nacional) não foi suficiente para romper com o tradicional sistema de criação extensiva. As mudanças acabaram ficando restritas à introdução de raças européias de gado bovino a fim de melhorar o padrão genético do rebanho. Desse modo, apesar do plantel do gado bovino gaúcho ser o mais europeu do Brasil, não se incorporou por aqui os mesmos métodos de criação intensiva usados na Europa, a não ser nas regiões da zona colonial. É precisamente esse caráter extensivo da criação que tem mantido uma certa estabilidade no número de cabeças do rebanho bovino gaúcho ao longo dos tempos, utilizando vastas áreas de terra para o pastoreio do gado, mantendo-se o mesmo padrão de concentração fundiária na região.

A introdução da orizicultura também não alterou a estrutura agrária da região sul, uma vez que com o arrendamento houve uma dissociação entre a lavoura arrozeira e a pecuária, contribuindo para a existência de uma sucessão entre as duas atividades. Nesse processo, os arrendatários preparam a área para cultivar o arroz durante um ou vários anos e assim que a última colheita é realizada, o terreno cobre-se naturalmente de pastagem servindo para o pastoreio do gado (Costa, 1988: p. 59). Desse modo, a sucessão além de apresentar uma dissociação entre as duas atividades, apresenta ainda uma funcionalidade econômica, já que permite aos proprietários da terra utilizarem o arrendamento da lavoura arrozeira como alternativa aos momentos de crise da pecuária.

Além disso, é preciso ter presente que o arrendatário capitalista no Rio Grande do Sul é somente proprietário de parcela dos meios de produção aplicados na exploração agrícola, tais como as máquinas, os equipamentos e uma gama variada de insumos industriais. O arrendamento em geral está relacionado à terra e a água, os quais são considerados elementos naturais imprescindíveis ao seu empreendimento. A renda da terra e da água é relativamente elevada, em consequência da alta lucratividade da lavoura arrozeira¹³⁴. Essa alta lucratividade da lavoura arrozeira repercute diretamente no preço da terra que se eleva ou reduz de acordo com as oscilações do produto no mercado, impedindo que houvesse um processo de desconcentração da propriedade da terra.

Ao lado da persistência do latifúndio, observou-se igualmente o aumento do êxodo rural, evidenciado pelo avanço da mecanização agrícola nas lavouras de arroz, a qual foi

¹³³ Entre as possíveis razões que explicam a preservação da grande propriedade de criação extensiva destacam-se as seguintes: a) a importância assumida pelo latifúndio como base do poder econômico e político na sustentação de uma fração regional de classe; b) a disponibilidade de força de trabalho farta e barata, contribuiu para retardar o processo de capitalização da pecuária, o qual está associado ao baixo nível de organização política dos trabalhadores na região; c) o papel sempre secundário da pecuária na política econômica nacional, o que desestimulou a sua transformação em atividade de caráter intensivo; d) ao predomínio da crença, apenas em parte verdadeira, de que as áreas de campo não são próprias para a agricultura, sendo que a pecuária por ser menos vulnerável as oscilações climáticas teria maior rentabilidade; e) pelo fato da região estar situada na *faixa de fronteira*, o que indica que as transformações de maior vulto têm de passar pela aprovação do governo central, incluindo, por exemplo, a construção de estradas municipais e a implantação de empresas de colonização e loteamento rural (Costa, 1988: p. 60).

¹³⁴ De acordo com o estudo feito por Beskow (1985: p. 120-122), a apropriação do valor do arrendamento da água e da terra girava em torno de 30% da produção arrozeira. No que se refere à alta lucratividade destaca os seguintes motivos: a) a oligopolização da oferta do arroz pelo Sindicato do Arroz, desde o final da década de 1920, e após os 40 pelo IRGA, através de uma política de formação de estoques reguladores; b) a existência de políticas de subsídio por parte dos governos estadual e federal em favor das duas frações dos proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários e os capitalistas agrícolas; c) a desorganização dos assalariados rurais a nível sindical refletida em salários relativamente baixos.

responsável pelo aumento progressivo da produtividade do trabalho, trazendo como consequência à redução da necessidade de mão-de-obra. No âmbito da pecuária, a introdução ainda que incipiente de modernas tecnologias criatórias reduziu a necessidade de mão-de-obra nas estâncias de gado, agravando ainda mais o problema do êxodo que já se manifestava desde os anos trinta. A incapacidade de o desenvolvimento industrial absorver essa mão-de-obra excedente contribuiu para o aumento das periferias nas grandes cidades, sendo que os seus habitantes sobreviviam na base do sub-emprego (Pesavento, 1994: p. 116-117).

Nas regiões nordeste e noroeste do estado, a crise do sistema produtivo colonial e o início do processo de modernização com base na lavoura tritícola também geraram problemas fundiários, embora se diferissem em sua natureza e extensão daqueles encontrados na região sul. A partir dos anos 40, a emergência de uma situação de *bloqueio fundiário* em razão do fechamento da fronteira agrícola e do processo de fragmentação da propriedade colonial pelos padrões de herança acentuou os problemas relativos a *emigração* e ao *êxodo rural* no estado. Só para se ter uma idéia da magnitude desse problema, registre-se que entre os anos de 1940 e 1950, o Rio Grande do Sul apresentou um saldo migratório positivo de 13,5 mil indivíduos, saltando para mais de 162 mil na década subsequente (Muller, 1979). Os dados da tabela a seguir dão uma idéia da evolução desse processo a partir da década de 1940.

Tabela 01: Taxas líquidas de emigração, imigração e imigração interna no Rio Grande do Sul entre as décadas de 1940 e 1980 (%)

ANOS	TAXA LÍQUIDA DE EMIGRAÇÃO (1)	TAXA LÍQUIDA DE IMIGRAÇÃO (2)	TAXA LÍQUIDA DE IMIGRAÇÃO INTERNA (3)
1940	3,97	4,58	1,32
1950	4,84	3,01	1,15
1960	7,40	2,67	1,47
1970	9,67	2,31	1,55
1980	10,65	3,21	2,59

Fonte: FEE/RS

- (1) Proporção de naturais do Rio Grande do Sul residentes fora do estado (não incluídos os residentes fora do país) em relação ao total da população natural do estado.
- (2) Proporção de não naturais residentes no Rio Grande do Sul (incluídos os estrangeiros) em relação a população total do estado.
- (3) Proporção de não naturais residentes no Rio Grande do Sul (exclusive os estrangeiros) em relação à população total do estado.

Diante desse quadro, a primeira alternativa vislumbrada por esse contingente de pessoas que deixava o campo foi a migração interna, que ocorreu basicamente em direção às terras no Alto Uruguai, última região disponível no estado naquela época; a segunda alternativa foi a migração em busca de novas terras nos estados de Santa Catarina e Paraná ocorridas, respectivamente nas décadas de 1920 e 1940 (conforme já foi visto no capítulo anterior); e por fim, restava ainda a alternativa de migrar em direção aos centros urbanos em busca de trabalho. Apesar de alguns autores terem encarado esse processo como uma perda de capital humano, do ponto de vista da racionalidade das classes dominantes essa saída do campo foi um ganho, na medida em que desafogou as áreas mais densamente

povoadas, minorando assim, a pressão sobre as cidades, onde poderiam se converter em focos de perturbação social (Muller, 1979: p. 377; Eckert, 1984: p. 51).

Paralelamente ao fechamento da fronteira agrícola e da inflexibilidade da estrutura agrária na região sul do estado, a expansão das lavouras empresariais de trigo e arroz, proporcionou uma utilização em maior escala da força de trabalho assalariada e de técnicas intensivas em capital. Essas culturas passaram a ser desenvolvidas em terras próprias dos estabelecimentos antigos, pela compra de novas áreas, ou sob a forma de arrendamento subtraindo a área da pecuária. Desse modo, não só houve uma disputa pelas áreas ainda disponíveis, como também aumentou a pressão sobre as áreas já ocupadas (Eckert, 1984: 50)¹³⁵. Além disso, é preciso ter presente que o alívio parcial da pressão sobre as terras decorrentes das migrações externas, não foi suficiente para evitar as tensões sociais decorrentes da procura de terras, já que nem todos os camponeses que não possuíam terra migravam, pois era preciso um mínimo de condições para isso. Assim sendo, uma grande parcela desses camponeses resolveu permanecer no Rio Grande do Sul, onde passaram a pressionar pela resolução dos seus problemas (Eckert, 1984: p. 51).

Por fim, havia ainda o problema da *intrusão das áreas indígenas* que se acentuou muito na década de 1950, quando a modernização da agricultura com base na lavoura do trigo ocasionou uma busca desenfreada por novas áreas de cultivo na região do Planalto Médio e do Alto Uruguai. Esse processo, somado ao esgotamento da fronteira agrícola, à extração madeireira, ao crescimento populacional nas colônias “velhas” e “novas”, bem como aos processos de migração interna envolvendo não apenas os descendentes dos colonos, mas também os caboclos expropriados de suas posses ou dispensados pelas estâncias da pecuária, promoveram uma verdadeira “corrida” para dentro das reservas indígenas, conforme será tratado mais adiante (Carini, 2005: p. 150).

2.3.1. A emergência do MASTER e as disputas em torno da reforma agrária.

Esse quadro de agravamento dos problemas fundiários no Rio Grande do Sul possibilitou o surgimento, no ano de 1960, do Movimento dos Agricultores Sem Terra (MASTER). Esse movimento colocou em pauta o debate sobre a necessidade da reforma agrária, polarizando as forças políticas no estado, a exemplo do que ocorria no restante do país¹³⁶. O evento que originou o MASTER foi a ação judicial movida por um proprietário de terras para retomar uma área de 1.800 hectares situada no município de Encruzilhada do Sul, ocupada por 300 posseiros a mais de 50 anos. Quando surgiu a primeira medida judicial contra um dos posseiros em junho de 1960, estes com o apoio do prefeito de Encruzilhada do Sul, organizaram-se estando dispostos, inclusive, a usar a força para permanecer na terra. No final de outubro desse mesmo ano, o prefeito de Encruzilhada do

¹³⁵ De acordo com os dados apresentados por essa mesma autora, no período em questão cerca de 75% da área cultivada de arroz e 65% das terras cultivadas com trigo eram arrendadas. Apesar do arrendamento capitalista das lavouras de arroz e trigo ter promovido uma desconcentração no uso da terra, o mesmo não ocorreu em relação à propriedade (Eckert: p. 49-50).

¹³⁶ O MASTER chegou a mobilizar mais de 100 mil camponeses em mais de 100 associações civis durante os anos de 1960 e 1964. Esses números são indicativos de que se tratou de um dos mais importantes movimentos sociais que se organizaram no país em torno da bandeira da reforma agrária durante os anos 60. A despeito dessa inegável importância, o MASTER, assim como outras organizações políticas que atuaram no campo no Rio Grande do Sul durante a década de 60 não têm recebido até o presente momento, a devida atenção por parte da historiográfica regional e das ciências sociais em geral. Entre os poucos trabalhos que buscam lançar luzes sobre os movimentos sociais do campo e a questão agrária regional naquele período consulte-se principalmente os de Eckert (1984) e Maduro (1990).

Sul conseguiu um acordo com o governo estadual e o pretense dono área, o qual havia comprovado a propriedade de apenas 500 dos 1800 hectares. O governo estadual se comprometeu a desapropriar essa área de 500 hectares e expedir títulos de posse aos respectivos posseiros (Eckert: 1984, p. 58). Logo após esse conflito o MASTER foi lançado oficialmente na cidade de Encruzilhada do Sul no dia 24 de junho de 1960, fundando a sua primeira *Associação de Agricultores Sem Terra* (Eckert, 1984: p. 69).

A partir daí iniciou-se um processo de estímulo a organização de novas associações em inúmeros municípios do estado¹³⁷. A criação do MASTER era orientada pelo objetivo de organizar a participação política do campesinato a fim de pressionar o executivo e o legislativo para realizarem uma reforma agrária. Entretanto, no estatuto da primeira associação o termo reforma agrária não aparecia e a questão da posse da terra era colocada num mesmo item junto com o arrendamento e a parceria. Além disso, o estatuto apontava para a necessidade da constituição de uma federação estadual, a fim de filiar as associações existentes. Assim que o movimento tivesse ultrapassado as fronteiras do estado, quando contasse com duas ou mais federações seria constituída uma confederação de abrangência nacional. Tal proposição, além de não reconhecer a União dos Lavradores e Trabalhadores do Brasil (ULTAB) como entidade superior, indicava que o MASTER, a exemplo das demais forças políticas da época, também tinha um claro interesse em disputar a liderança política do campesinato que emergia na cena pública regional e nacional¹³⁸ (Eckert, 1984: p. 69-71).

A trajetória do MASTER pode ser dividida em três períodos: 1) do mês de junho de 1960, quando foi criado o movimento a janeiro de 1962, quando iniciam os acampamentos no estado; 2) do mês de janeiro de 1962 a janeiro de 1963 quando termina o governo Brizola e toma posse Ildo Meneghetti, iniciando um processo de repressão sobre o movimento camponês; 3) do mês de janeiro de 1963 a março de 1964, quando o golpe militar encerra definitivamente as atividades do Movimento (Eckert, 1984: p. 74).

A primeira fase se caracterizou pela fundação de inúmeras associações nos municípios, com vistas à organização de uma Associação Estadual, estimulada, principalmente, pela realização do I Congresso Camponês em Belo Horizonte, promovido pela ULTAB e programado para o mês de outubro de 1961. O movimento da legalidade comprometeu os planos do MASTER e a sua participação no Congresso ficou reduzida a uma delegação de 33 participantes. Nesse primeiro período, a organização e a penetração do MASTER junto aos camponeses sem terra era ainda muito incipiente (Eckert, 1984: p. 77; Maduro, 1990: p. 56).

Na segunda fase, o MASTER passou a realizar acampamentos, sempre a beira da estrada, junto aos latifúndios de baixa utilização. Essa forma de ação era baseada na constituição estadual e visava, sobretudo, pressionar o governo estadual a promover a desapropriação das áreas pretendidas. Além disso, a partir de janeiro de 1962 os acampamentos passaram a contar com o apoio do governador Leonel Brizola. Esse apoio se traduziu no envio da Brigada Militar junto às imediações dos acampamentos, objetivando

¹³⁷ Eram admitidos como sócios da associação, os produtores rurais do município que não tivessem terra própria, produtores e pecuaristas que mesmo sendo proprietários aceitassem os princípios da entidade e se propusessem a defendê-los; trabalhadores suburbanos e marginais da cidade que tivessem origem nos distritos rurais ou que dispusessem de experiência agrícola, as pessoas que não sendo agricultoras estivessem dispostas a colaborar com o movimento (Eckert, 1984: p. 71).

¹³⁸ Entre as principais forças políticas que disputavam a representação do movimento camponês no Rio Grande do Sul estavam: o PCB, a Frente Agrária Gaúcha (FAG), as Ligas Camponesas e o MASTER.

preservar os mesmos de possíveis reações dos fazendeiros e seus capangas. O fato dos agricultores sem terra acamparem na beira das estradas e não invadirem diretamente as propriedades, além de se constituir numa forma legal de pressão, não oferecia argumentos para justificar a repressão a fim de retirá-los do local¹³⁹. O primeiro acampamento ocorreu no dia 12 de janeiro de 1962 na fazenda Sarandi. Naquela ocasião, o governador se dirigiu ao local, onde manifestou total apoio à concentração e assinou um decreto desapropriando a área. A partir daí, os acampamentos se multiplicaram em vários municípios do estado, chegando a atingir um total de 12 acampamentos durante o governo Brizola, sem mencionar as concentrações e manifestações públicas de pressão que não chegaram a se constituir em acampamentos. Nesta fase o MASTER atingiu a sua maior estruturação organizativa, chegando a contar com cerca de 150 associações municipais (Eckert, 1984: p. 142-144).

Outro marco importante foi a realização do *I Congresso do MASTER* entre os dias 15 a 17 de dezembro de 1962, no qual aprovou-se uma carta de reivindicações e os estatutos, sendo eleita a diretoria e o conselho deliberativo do MASTER. Além disso, foi aprovada uma *campanha de sindicalização*, alterando a estratégia organizativa do movimento, que até então estava pautada apenas na constituição de associações civis. Com isso, evitava-se uma possível perda de terreno para os setores conservadores da Igreja Católica que vinham organizando sindicatos através da *Frente Agrária Gaúcha (FAG)* (Eckert, 1984: p. 148-152).

A escolha da diretoria foi marcada por tensões entre os chamados setores “brizolistas” e o PCB. Isso porque o PCB já atuava no Rio Grande do Sul muito antes do MASTER existir, promovendo a fundação por volta do ano de 1954 de sindicatos de assalariados rurais nas cidades de Pelotas, Jaguarão, e São Gabriel, porém sem o reconhecimento legal¹⁴⁰ (Eckert, 1984: p. 64). Logo após o Congresso de Belo Horizonte (1961), os comunistas optaram por atuar junto ao MASTER. No entanto, os setores mais “brizolistas” do movimento não viam com bons olhos a participação dos comunistas, procurando excluí-los da chapa da diretoria durante a realização do Congresso do MASTER. Apesar dessas tentativas de exclusão, a chapa eleita acabou sendo de composição. Posteriormente, com o fim do governo Brizola e o avanço da repressão sobre o

¹³⁹ Essa forma mais “legalista” do MASTER encaminhar a pressão social e política pela reforma agrária, o diferenciava das Ligas Camponesas que em sua fase final - no período que antecedeu ao golpe militar - defendiam uma reforma agrária na “lei ou na marra”.

¹⁴⁰ O PCB não foi a única organização política que moveu esforços no sentido de organizar o campesinato gaúcho, pois as Ligas Camponesas também tinham interesses nesse sentido. As tentativas de iniciar um processo de organização das Ligas Camponesas no Rio Grande do Sul ocorreram na fase em que elas optaram pela estratégia de luta armada no Brasil, inspiradas pelo sucesso da revolução cubana em 1959. As Ligas não chegaram a vingar no estado em função da existência do MASTER e da hegemonia que este movimento exerceu na luta pela reforma agrária na época. Além disso, entre esses dois movimentos nunca chegou a haver um trabalho conjunto, em razão das Ligas conceberem o MASTER como uma organização *reformista*, atrelada ao PTB e ao projeto pessoal do governador Brizola. Os militantes da Ligas se consideravam integrantes de uma *organização* de caráter *revolucionário*, portadora de um projeto nacional orientado pela palavra de ordem “reforma agrária na lei ou na marra”. Como se vê, não se tratavam apenas de diferenças “programáticas”, mas também de diferenças nas *formas de ação política*, uma vez que o MASTER preconizava pela realização de acampamentos em conformidade à legislação vigente, enquanto que as Ligas não descartavam a luta armada como um dos caminhos para realizar a reforma agrária no Brasil. Sobre o assunto consultar Eckert (1984: p. 247-254); Azevedo (1982).

movimento camponês, a hegemonia na diretoria do movimento acabaria ficando com os comunistas (Eckert, 1984: p. 152-155; Maduro, 1990: p. 58).

A terceira e última fase do MASTER iniciou com a saída de Brizola do governo estadual e a posse de Ildo Meneghetti. Nesse período, apesar da perda do apoio do governo o movimento permaneceu bastante ativo, pois conseguiu criar novos acampamentos e ao mesmo tempo avançar no processo de sindicalização dos trabalhadores e pequenos produtores rurais¹⁴¹. Entre as principais mudanças ocorridas no período destacam-se: a) o aumento da repressão sobre as ações do movimento, as quais passaram a ser avalizadas pelo novo governo estadual; b) o apoio governamental ao movimento passou a ser dado pela Superintendência da Reforma Agrária (SUPRA), ligada ao gabinete presidencial; c) ocorreu um maior entrelaçamento do movimento com as entidades urbanas, principalmente durante os anos de 1963 e 1964 quando se intensificou no país o debate da reforma agrária articulada às *reformas de base*. As ações do MASTER só se encerrariam após o golpe militar quando ocorreu a sua completa desarticulação no estado (Eckert, 1984: p. 166).

A ação política do MASTER provocou reações de diversos setores da sociedade gaúcha, tanto à esquerda, quanto à direita. No primeiro caso, a reação partia das Ligas Camponesas que viam o MASTER como uma organização *oficialista* criada pelo governador Brizola para impedir que os trabalhadores rurais do Rio Grande do Sul se filiassem a ULTAB ou às Ligas Camponesas¹⁴² (Eckert, 1984: p. 78). No segundo caso, as reações mais contundentes ao MASTER vinham da FAG, da FARSUL e do governo Ildo Meneghetti, que viam este movimento como subversivo, agitador, fruto de aliciadores que queriam a derrocada do capitalismo e da propriedade privada. (Eckert, 1984: p. 247).

Apesar da sua curta duração, o MASTER se caracterizou por ser o primeiro movimento organizado no Rio Grande do Sul que mobilizou os agricultores sem-terra em acampamentos, a fim de pressionar os governos estaduais a realizarem desapropriações de terras. No entanto, a resposta desses governos às pressões dos agricultores sem-terra não foi a mesma, já que os diagnósticos sobre a questão agrária estadual se distinguiam, da mesma forma que também eram distintas as suas propostas para o enfrentamento a crise econômica estadual.

No caso do governo Brizola o desenvolvimento da sua política agrária é dividido em dois períodos: um primeiro, que vai de 1959 a agosto de 1961, e um segundo, que vai da última data até janeiro de 1963 quando termina o seu mandato¹⁴³. No primeiro período de governo a reforma agrária não foi assumida como um objetivo prioritário, apesar do êxodo rural ser considerado um problema sério. Nesse primeiro período, a preocupação central foi dirigida para a *legitimação de terras*. Por isso, o governo criou por meio de decreto a *Comissão Estadual de Terras e Habitação*, cuja finalidade era a aquisição de terras para os

¹⁴¹ Apesar do ambiente repressivo, o MASTER conseguiu realizar nove acampamentos entre o período de 1963 a 1964 (Eckert, 1984: p. 233-5).

¹⁴² Segundo essa mesma autora, o governador Leonel Brizola não participou da criação do MASTER, uma vez que este surgiu a partir de um conflito fundiário específico em 1960. Posteriormente, por sugestão de Paulo Schilling, Milton Serres Rodrigues (prefeito de Encruzilhada do Sul) e Ruy Ramos, três elementos vinculados ao PTB, iniciou-se um processo de articulação que resultaria na constituição oficial do MASTER. Obviamente, que o fato do governador ser do PTB propiciava um clima mais favorável para a organização e mobilização de setores populares (Eckert, 1984: p. 78).

¹⁴³ Em seu trabalho, Eckert (1984: p. 80), usou o mês de agosto de 1961 como marco referencial, porque neste mês o governador reconheceu as associações vinculadas ao MASTER, como de *interesse público* e também porque nesse período foi criado o *Grupo de Trabalho 14*, encarregado de planejar e executar um plano de colonização através da instalação de 30 núcleos coloniais com 50 colônias cada.

agricultores e suas organizações, a aquisição de áreas destinadas para a construção de casas próprias, além de ser responsável pela realização de estudos, propor medidas, organizar e realizar projetos relacionados com seus objetivos (Eckert, 1984: p. 80).

No segundo período, observou-se um grande impulso pela opção da reforma agrária¹⁴⁴. Um dos motivos dessa opção foi a necessidade de buscar respaldo popular para forçar as classes dominantes a aceitarem a via do capitalismo autônomo como alternativa para romper com a situação de estagnação econômica do Rio Grande do Sul e no limite romper os laços com o imperialismo e a subjugação ao capital estrangeiro. Em segundo lugar, o governo Brizola buscou apoiar os movimentos populares, porque objetivava o estabelecimento de um maior controle sobre os mesmos, a fim de enquadrá-los dentro do seu projeto político. O apoio de Brizola à reforma agrária inseria-se na perspectiva do seu projeto de industrialização do estado, no qual a distribuição da posse da terra era concebida como uma forma de aumentar a produção agrícola para o consumo da população urbana e da indústria, além de melhorar o poder aquisitivo da população rural, o que viria em benefício do consumo dos bens industriais. Porém, a principal justificativa de Brizola era política, pois a reforma agrária permitiria aumentar o seu respaldo junto aos setores populares do campo, ampliando as bases de apoio do PTB que na época possuía um eleitorado majoritariamente urbano (Eckert: 1984: p. 85).

A fim de encaminhar a proposta de reforma agrária no estado foi criado por meio de um decreto, o Instituto Gaúcho de Reforma Agrária (IGRA) em abril de 1962¹⁴⁵. Nessa mesma direção o governo Brizola instituiu ainda, o programa de Projetos Especiais de Reforma Agrária e Desenvolvimento Econômico-Social (Programa PRADE), cujo objetivo principal era: “a permanente difusão e democratização da propriedade e organização de granjas cooperativas e comunidades de pequenos e médios agricultores e criadores”. As terras para a realização desses projetos abrangiam: as de propriedade do Estado; doadas ou oferecidas pela União e Municípios; adquiridas ou desapropriadas pelo poder público; aquelas oferecidas aos agricultores sem terra, por meio do poder público por particulares, para um pagamento num prazo mínimo de 10 anos, sem juros (Eckert, 1984: p. 86-87). Os resultados globais da política agrária de Brizola foram modestos e variados, com efetivação de desapropriações em algumas áreas e a sua não conclusão em outras. Porém, um dos traços mais negativos de sua política agrária foi ter distribuído lotes coloniais em áreas indígenas, resultando mais tarde no surgimento de problemas fundiários graves, conforme se verá adiante (Eckert, 1984: p. 140).

Com o fim do governo Brizola, iniciou-se o mandato de Ildo Menegethi do PSD, cuja vitória eleitoral foi marcada desde a campanha, por uma forte crítica em relação às ações de seu antecessor, qualificado como um “demagogo”, “agitador” e um “improvisador” que não satisfazia os reais anseios da população. O candidato do PSD se apresentava como um

¹⁴⁴ Este impulso é comprovado pelos seguintes fatos: a) a fim de dar exemplo de apoio a reforma agrária, o governador propôs-se a dividir as terras da sua *fazenda Pangaré*, localizada no Distrito de Palmares, no município de Osório; b) pela constituição do *Grupo de Trabalho 14* incumbido de estudar a introdução da reforma agrária no estado; c) pelo fato de um número superior a 10 associações de Agricultores Sem Terra serem declaradas de *utilidade pública* pelo governador Brizola (Eckert, 1984: p. 85).

¹⁴⁵ Entre os objetivos do IGRA estavam: “o de estudar e sugerir ao governo projetos, iniciativas bases e diretrizes de uma política agrária para o Estado do Rio Grande do Sul; o de promover o acesso à terra e a propriedade dos agricultores sem terra – parceiros, arrendatários e assalariados rurais – e das populações egressas do meio rural; e promover a organização de núcleos coloniais e comunidades agrícolas, dentro das modernas técnicas de colonização e produção” (Eckert, 1984: p. 86).

social democrata que defendia a realização de reformas dentro da ordem e do respeito, mediante a participação dos sindicatos no poder, desde que estes fossem livres de “injunções político-partidárias”. O PSD se definia a favor de uma reforma agrária voltada a valorização do homem rural, mas “sem os abalos das lutas de classes e sem as diferenças de categorias sociais”. Para o candidato do PSD poderiam receber terras, preferencialmente, aqueles que tivessem pouca terra, ou os sem terra que apresentassem “vocações para a terra”. Além disso, condenava qualquer tipo de “agitação”, defendendo que a realização da reforma agrária seguisse o caminho da lei, aproveitando as áreas do Estado para distribuí-las aos sem terra. As desapropriações “razoáveis e legais”, quando realizadas deveriam objetivar a criação de *granjas modelo* (Eckert, 1984: p. 289-292).

A realidade das ações do governo Ildo Menegheti se mostraria distinta do discurso apresentado na campanha eleitoral, uma vez que uma das primeiras medidas tomadas logo no início do seu mandato em 1963, foi o esvaziamento do IGRA mediante a demissão de 29 dos 32 funcionários que trabalhavam no órgão, demonstrando claramente que a reforma agrária não estava entre as suas prioridades. Outro aspecto marcante foi a mudança na orientação do aparato policial da Brigada Militar que passou a impedir a realização de acampamentos de agricultores sem terra. A repressão passou a ser constante evidenciando-se nas ameaças aos agricultores, nas prisões, nos espancamentos, nos ranchos queimados, na apreensão de ferramentas e inclusive na ocorrência de um assassinato. O objetivo do governo era acabar com os acampamentos e por isso os tratava como “casos de polícia”, os quais eram atingidos mesmo sem o uso formal da repressão, uma vez que as arbitrariedades ocorriam mais facilmente sem o envolvimento do governador, seja pela ação da polícia ou de particulares. Além de não cumprir as promessas de desapropriação de terras, o governo procurava desprestigiar sistematicamente o trabalho do governo anterior, levantando suspeitas sobre a lisura de suas ações ao mesmo tempo em que procurava jogar a SUPRA contra os camponeses. A luta pela terra não era encarada pelo governo Meneghetti como uma necessidade social, ao contrário, era vista como uma tentativa de derrocada do capitalismo, do fim da propriedade privada e dos privilégios das classes dominantes do estado (Eckert, 1984: p. 294-300).

2.3.2. A configuração da questão agrária gaúcha nos anos 60

Do que foi exposto até aqui, pode-se concluir que a configuração da questão agrária regional não pode ser analisada fora do contexto da crise do “modelo gaúcho” de desenvolvimento que se aguçou durante os anos 50 e 60, quando paradoxalmente a economia nacional experimentou um surto expansivo sob a vigência do “Plano de Metas”. Apesar desse debate estar relacionado aos dilemas específicos da economia gaúcha, ainda assim ele não ocorreu isoladamente, pois havia uma estreita conexão ao debate nacional que opunha duas vias de desenvolvimento: a do *capitalismo autônomo* e a do *capitalismo associado*. A maneira pela qual era concebida a articulação do setor agrícola ao setor industrial era distinta em cada uma dessas propostas, o que gerou um intenso debate em torno da *natureza da questão agrária brasileira*, bem como sobre as possíveis formas de equacioná-la.

As forças sociais vinculadas à via do *capitalismo autônomo* se posicionavam favoravelmente à realização de uma reforma agrária e à extensão dos direitos trabalhistas ao campo, pois entendiam que essas medidas eram necessárias para romper com o *atraso* da agricultura que obstaculizava a continuidade do processo de industrialização. Além disso, essas bandeiras eram impulsionadas pela crescente mobilização e organização do

campesinato que emergiu como uma nova força na cena pública durante os anos 50 e 60, servindo para polarizar ainda mais o processo político.

As forças sociais que propugnam a via do *capitalismo associado* não concebiam a agricultura como um obstáculo, pois entendiam que esta cumpria o papel de transferir os seus ganhos para outros setores da economia, favorecendo o processo de industrialização. Sendo assim, a modernização do campo não deveria passar pela realização de uma reforma agrária, posto que os problemas da agricultura consistiam essencialmente na baixa produtividade da mão-de-obra e na ausência de diversificação da estrutura produtiva. Em lugar da reforma agrária, propugna-se a *modernização agrícola*¹⁴⁶. A polarização política entre essas duas propostas de desenvolvimento seria resolvida através do golpe militar orquestrado e apoiado pelas forças políticas conservadoras no ano de 1964.

Ao nível regional, o debate político em torno das vias de desenvolvimento assumiu contornos diferenciados, já que a crise do “modelo gaúcho” possuía causas *endógenas* e *exógenas*. As primeiras relacionavam-se à *dependência estrutural* da economia gaúcha ao setor agropecuário e da impossibilidade de expandi-lo, em face do fechamento da fronteira agrícola. As últimas relacionavam-se aos obstáculos trazidos pela centralização político-administrativa na União, o que impedia os estados de influírem diretamente sobre os destinos do processo de industrialização nacional. Como consequência, os grandes blocos de investimentos acabaram se concentrando na região sudeste e o Rio Grande do Sul a exemplo de outros estados brasileiros ficou à margem desse processo.

Nesse contexto, a questão central que polarizava as forças políticas no estado dizia respeito aos possíveis caminhos a serem seguidos pelo processo de industrialização. De um lado estava o bloco de forças liderado pelo PSD que propugna o aprofundamento do *caráter agroindustrial* do parque fabril, enfatizando-se a industrialização das matérias primas regionais. Esse bloco era constituído pelas forças conservadoras do estado, as quais defendiam a via do capitalismo associado, sendo, portanto, extremamente refratárias à proposta da reforma agrária. De outro lado, estava o bloco de forças liderado pelo PTB que propugna o levantamento de fundos para a instalação de um *pólo industrial* voltado a produção de bens de capital e insumos industriais. Apesar desse bloco ser constituído por forças menos resistentes à proposta da reforma agrária, esta somente seria assumida com mais força durante a segunda metade do governo de Leonel Brizola.

Quanto aos problemas fundiários presentes no estado naquela época havia uma distinção que acompanhava as diferentes regiões geográficas e o tipo de exploração econômica desenvolvido nelas. Na região sul do estado, a continuidade da produção pecuária em moldes extensivos, associada à modernização restrita das técnicas de manejo e criação do gado contribuiu para a *persistência do latifúndio pastoril*. A expansão da moderna lavoura de arroz também não alterou a estrutura fundiária da região, isso porque, a prática do arrendamento capitalista desenvolveu-se de forma dissociada da pecuária, constituindo-se numa alternativa às suas constantes crises. Além disso, em função dos arrendatários terem que aplicar a maior parte dos seus recursos em máquinas e insumos acabavam não adquirindo a sua própria terra, uma vez que esta encontrava-se

¹⁴⁶ Essa modernização agrícola dependia basicamente dos seguintes aspectos: i) do nível técnico da mão-de-obra; ii) do nível de mecanização; iii) do nível de utilização de adubos e da existência de variedades adequadamente selecionadas; iv) da existência de uma estrutura agrária eficiente (Gonçalves Neto, 1997: p. 68-9).

extremamente valorizada pelo cultivo do arroz. Outro problema presente na região naquela época era o êxodo rural provocado pela expansão das lavouras de arroz e pela modernização restrita da pecuária. O conjunto desses aspectos nos leva a concluir que os principais problemas fundiários da região sul do estado eram a *inflexibilidade da sua estrutura fundiária* e o *êxodo rural*.

Nas região norte e nordeste do estado, o surgimento da *crise do sistema colonial* foi decorrente do esgotamento da fronteira, do processo de minifundização e da crise da suinocultura, o que trouxe como consequência o aumento dos problemas relativos ao êxodo rural e as migrações, tanto internas, quanto externas. O avanço do processo de modernização com base na lavoura do trigo na década de 1950 contribuiu para agravar ainda mais esses problemas, pois, o emprego de máquinas e insumos modernos reduziu a necessidade de mão-de-obra no campo, tendo aumentado também a pressão por novas áreas, inclusive nas reservas indígenas. Assim, os principais problemas fundiários que se apresentavam nas regiões noroeste e nordeste eram a *impossibilidade de reproduzir e expandir a pequena propriedade colonial, o êxodo rural, as migrações internas e externas e a intrusão das áreas indígenas*.

Nesse contexto de agravamento dos problemas fundiários, a emergência do MASTER colocou na pauta política a necessidade de realização de uma reforma agrária no estado. A mobilização dos agricultores sem-terra em acampamentos se constituiu na principal forma de pressão social e política sobre os governos de Leonel Brizola e Ildo Meneghetti. No entanto, a resposta desses governos às pressões dos agricultores sem-terra não foi a mesma, uma vez que os diagnósticos sobre a questão agrária estadual se distinguiam.

No governo Brizola, a questão agrária se tornou prioridade somente no momento em que eclodiram os primeiros acampamentos no estado. A partir de então, a reforma agrária foi assumida dentro de uma perspectiva de ampliação da base de apoio do governo e como forma de viabilizar o projeto de industrialização proposto para o estado. Nesse projeto, a distribuição da terra visava aumentar a produção agrícola para o consumo urbano e ao mesmo tempo criar um mercado consumidor para a indústria. Nessa direção, o governo prestou apoio aos acampamentos dos agricultores sem-terra e criou uma estrutura governamental específica para encaminhar a reforma agrária no estado, o IGRA. Os resultados foram modestos e variados, apresentando como traço negativo a localização de lotes coloniais em terras indígenas.

No governo de Ildo Meneghetti, a defesa da reforma agrária feita durante a campanha eleitoral era apenas um artifício de retórica, uma vez que as principais forças de sustentação do seu governo eram conservadoras e anti-reformistas. A reforma agrária não era considerada uma necessidade, sendo encarada como uma ameaça à propriedade privada e ao capitalismo. As ações do governo que comprovaram esta postura foram: o esvaziamento do IGRA, a repressão sistemática aos acampamentos, as atitudes de desprestígio das ações do governo anterior e as tentativas de jogar os camponeses contra a SUPRA. Mais tarde, com advento do golpe militar e a sua opção pela modernização conservadora, o debate sobre a reforma agrária foi inviabilizado por quase 20 anos, sendo retomado somente no início dos 80, quando eclodiram as primeiras ocupações de terras no país.

2.4. A inserção da economia gaúcha no modelo de desenvolvimento dos governos militares

O golpe militar de 1964 interditou o debate político em torno das *reformas de base* e da estratégia de constituição de um *capitalismo autônomo* no Brasil. As forças políticas vitoriosas lideradas pelos militares fizeram uma opção pelo aprofundamento da estratégia do *capitalismo associado*, já em curso desde o ciclo expansivo do *Plano de Metas*. A partir de então passou a se privilegiar a produção de *bens de consumo duráveis de luxo*, favorecendo a expansão das empresas que atuavam em tais ramos (Brum, 1984: p. 94-97). Essa estratégia se delineou com mais vigor a partir de 1967, quando a economia brasileira experimentou uma nova fase de crescimento e expansão, atingindo taxas de crescimento industrial na ordem de 12,7% ao ano. A desaceleração observada posteriormente seria decorrente dos efeitos da inflação mundial e da crise do petróleo de 1973, somadas às desproporções inter e intra-setoriais observadas na fase auge do ciclo expansivo¹⁴⁷.

Paralelamente, observou-se no Rio Grande do Sul o começo da gestação de uma nova economia regional, dando-se um peso expressivo para novos setores produtivos. Os antigos setores e os novos passaram a se articular internamente e com a acumulação nacional do capital, de uma maneira distinta daquela que havia vigorado até os anos 50 (Herrlein Jr, 2002: p. 659). Alguns analistas interpretaram que a nova economia gaúcha cumpria um *papel secundário* na economia nacional, seja como fornecedora de excedentes agrícolas, seja como produtora de bens industriais tradicionais e de consumo intermediário¹⁴⁸. Dentro dessa perspectiva o setor agrícola também cumpria um novo papel, o de *exportador* para os mercados internacionais com o objetivo de gerar divisas para a realização de importações de bens de capital para o pólo centro-sul (Carrion Jr, 1979: p. 407-410). O caráter secundário da economia regional é apresentado por Carrion Jr na seguinte passagem:

(...) o Estado pode, com propriedade, definir-se hoje como uma típica região periférica de uma economia maior, cujos laços de vinculação externa são mais fortes e intensos do que os laços de vinculação articuladora interna, tendência essa que tende a crescer. Em outras palavras a região assenta-se em um modelo de desenvolvimento cujas forças centrífugas são mais intensas que as forças centrípetas, sendo forças desagregativas, desta forma, mais fortes do que as forças agregativas (Carrion Jr, 1979: p. 422).

Em um trabalho recente, Herrlein Jr considerou o argumento da perda da unidade interna como verdadeiro, uma vez que a integração do mercado nacional sobre as bases da indústria pesada, provocou a desintegração da velha economia gaúcha. Porém, contestou a

¹⁴⁷ Segundo Serra, essa desproporção era derivada do considerável atraso do crescimento da produção dos bens de produção em relação ao setor de bens de consumo duráveis, não duráveis e da construção civil. Uma Segunda desproporção era decorrente do atraso da produção agrícola para o mercado interno face ao crescimento industrial e da massa de salários (Serra, 1998: p. 107-109).

¹⁴⁸ Dentro desse contexto de transformações da indústria brasileira, paulatinamente, foi atribuído ao RS o papel de fornecedor de produtos industriais semi-acabados, cuja destinação é a indústria do centro-sul produtora de bens de consumo final. Segundo Carrion Jr: “Aqui, destacam-se as indústrias química, metalúrgica, mecânica, de material de transporte, de material elétrico e de comunicações que perfazem mais de 35% do produto industrial, e cuja destinação ao consumidor final só ocorre, via de regra, após receber o processo final de montagem em empresas do centro-sul, empresas estas que evidentemente passam a ser as definidoras das condições de lucro e, portanto, as detentoras das maiores fatias na elaboração dos produtos” (Carrion Jr, 1979: p. 421).

tese da subordinação, considerando inadequado pensar em termos de subordinação entre setores industriais, cabendo, sim, diferenciá-los segundo as suas diferentes taxas de expansão. Ao analisar o desempenho dos setores da agricultura e da indústria gaúcha em ambiente de concorrência nacional intra-ramos, o autor destacou que os produtores regionais perdiam em uns ramos e ganhavam em outros, assinalando uma retomada do crescimento industrial em termos mais acentuados do que a média nacional, já no início dos anos 70. Essa retomada do crescimento na economia regional acompanhou a expansão da economia nacional, desempenhando um papel de *poupadora ou fornecedora de divisas*¹⁴⁹ (Herrlein Jr, 2002: p. 659-60).

Subordinada ou não, o fato é que a economia do Rio Grande do Sul passou a usufruir positivamente dos impulsos dinâmicos da acumulação nacional. Isso ocorreu principalmente a partir das mudanças estruturais promovidas pelo governo Brizola em reação à exclusão do Rio Grande do Sul dos investimentos do *Plano Metas*, quando se implantou no estado, com apoio do governo federal, a Aços Finos Piratini, a Refinaria Alberto Pasqualini, as fábricas de tratores e máquinas agrícolas, além da criação do Banco de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). Esse bloco de investimentos garantiu as condições para a expansão da economia gaúcha no período subsequente Herrlein Jr (2002: p. 660).

Ao se analisar a economia gaúcha entre 1960 e 1985 observa-se que não houve perda de posição nacional e que foi possível recuperar a defasagem ocorrida nos anos 50, através de taxas de crescimento regional, superiores à média nacional nos anos 70¹⁵⁰. O traço marcante foi a sua abertura para fora das suas fronteiras, sejam elas nacionais ou internacionais. Essa integração efetiva com o mercado interno brasileiro lograda a partir dos anos 50, modificou profundamente a articulação da economia regional no espaço nacional, ampliando os seus vínculos de interdependência (Herrlein Jr, 2002: p. 661). Além da abertura da economia regional, houve também uma mudança na pauta das exportações em direção aos produtos industrializados que no ano de 1985 atingiram quase a metade das exportações. Os produtos primários que representavam 75% das exportações no ano de 1973, em apenas doze anos caíram para 39% do total do comércio internacional (Accurso, 1993: p. 81). O conjunto dessas transformações econômicas repercutiu diretamente no aumento do grau de urbanização no estado, com uma redução significativa da população rural, conforme indicam os dados presentes na tabela a seguir.

¹⁴⁹ Esse argumento é corroborado pela análise de Accurso (1993: p. 65-66), na qual demonstra que a economia do Rio Grande do Sul durante a década de 1970 obteve taxas médias de crescimento superior à média nacional.

¹⁵⁰ De acordo com Herrlein Jr: “A economia do RS experimentou fortes ganhos de produtividade no período de 1960-80, da ordem de 5,6% a.a., comparáveis à taxa de 4,5% a.a. para o Brasil. Tais ganhos deram a economia gaúcha, condições para se expor à competição em mercados maiores e mais densos. Os ganhos de produtividade podem ser atribuídos à crescente inserção nos mercados forâneos (nacionais e internacionais), pois a abertura não foi uma opção, representando bem mais uma adaptação do aparelho produtivo às condições vigentes no mercado” (Herrlein Jr, 2002: p. 661).

Tabela 02: População residente, por situação de domicílio, no Rio Grande do Sul — 1940-2000

ANOS	TOTAL	URBANA	RURAL
1940(1)	3.320.689	1.034.486	2.286.203
1950(1)	4.164.821	1.421.980	2.742.841
1960	5.366.720	2.380.783	2.985.937
1970	6.664.891	3.553.006	3.111.885
1980	7.773.837	5.250.940	2.522.897
1991	9.138.670	6.996.542	2.142.128
2000	10.181.749	8.312.899	1.868.850

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil, 1994. Rio de Janeiro: IBGE. l.v. Sinopse Preliminar do Censo Demográfico de 2000 (2001). Rio de Janeiro: IBGE. CD.

(1) População presente.

Do que foi exposto até aqui podemos reter as seguintes considerações: 1) a partir dos anos 60 ocorreram transformações profundas na economia gaúcha, cujas características passaram a se distinguir das que prevaleceram durante a vigência do “modelo gaúcho” de desenvolvimento; 2) essas transformações estão relacionadas aos impulsos dinâmicos produzidos pelo regime de acumulação nacional posto em prática pelos governos militares, oportunizando um novo surto de crescimento da economia estadual ancorado nas exportações; 3) a demanda criada a partir desses impulsos somente pode ser atendida porque foi instalada no estado a capacidade produtiva para supri-la, principalmente a partir das ações imprimidas pelo governo Brizola; 4) a partir de então, a inserção da economia gaúcha no modelo de desenvolvimento implantado pelos governos militares passou a cumprir um papel de *poupadora e fornecedora de divisas*; 5) o traço marcante dessa nova fase da economia gaúcha foi a sua *abertura para fora das fronteiras*, com uma mudança na sua pauta de exportações, na qual os produtos industrializados passaram a ter um peso maior; 6) o avanço da industrialização colado aos processos de modernização da agricultura promoveram uma crescente urbanização do estado, conforme ficou demonstrado pelos dados apresentados nessa seção; 7) apesar das mudanças ocorridas na composição da pauta de exportações estaduais, o setor agrícola continuou desempenhando um papel importante, sendo que a soja foi um dos principais produtos comercializados, cuja introdução no estado desencadeou um processo de amplas e profundas transformações no campo gaúcho, as quais estão na base explicativa do agravamento dos problemas fundiários que se evidenciaram durante o final dos anos 70 e início dos anos 80, conforme veremos nas próximas seções.

2.5. A modernização conservadora da agricultura na região Norte com base na soja

A ascensão dos militares ao poder, significou, na prática, a derrota dos setores que empunhavam a proposta das reformas de base, produzindo um corte no debate político sobre a necessidade da reforma agrária no Brasil. A crescente mobilização política do campesinato protagonizada pelos movimentos camponeses na década de 1960, em defesa do acesso a terra e aos direitos trabalhistas foi completamente desarticulada. A partir de então, teve início um período de intensa repressão, perseguição, prisão de lideranças camponesas e intervenções nos sindicatos e federações, em diversos estados do país.

Com o objetivo de equacionar os problemas fundiários que surgiam no campo, o governo militar aprovou a Emenda Constitucional n. 10, em 09 de novembro de 1964, onde ficava permitida a desapropriação de terras mediante o pagamento de títulos especiais da dívida pública. No mesmo ano foi aprovado o Estatuto da Terra (ET), que se constituiu no corpo jurídico que estipulava as políticas do Estado para o campo, sendo composto por quatro partes: uma primeira dedicada à política de reforma agrária e política agrícola; a segunda detalhava a execução da reforma agrária; a terceira, referia-se a uma política de desenvolvimento rural; e a quarta parte, regulava os direitos de usucapião e de parceria (Santos: 1995, p. 47). No ano seguinte, com o objetivo de executar o que estava previsto no Estatuto foram criados o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) (Medeiros, 1994; Gomes da Silva, 1996).

Além dessas medidas, o governo tomou decisões que visavam incorporar a Amazônia à economia brasileira, entre as quais destacam-se: a concessão de incentivos fiscais à empreendimentos privados na região; a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM); e o estabelecimento da Amazônia Legal, abrangendo os estados do Amazonas, Pará, Acre, Mato Grosso, Maranhão, Goiás e os territórios de Rondônia, Roraima e Amapá. A partir de 1970, essa região seria palco do início das políticas de colonização, constituindo-se numa modalidade de política alternativa à reforma agrária e ao mesmo tempo num mecanismo de contenção dos conflitos fundiários que afloravam no campo. Os projetos de colonização na Amazônia Legal foram viabilizados por fluxos migratórios oriundos principalmente dos estados da região Nordeste e da região Sul do país. A extrema precariedade estrutural desses projetos ocasionou um elevado nível de abandono dos mesmos e um retorno das famílias para as suas antigas regiões de origem. Esse abandono permitiu o surgimento na região sul do país de uma nova categoria social, o *colono retornado*, cuja presença foi decisiva na retomada da luta pelo acesso a terra ocorrida no final dos anos 70 e início dos 80 (Santos, 1985 e 1995).

Paralelamente, o governo militar promoveu um intenso processo de modernização da agricultura através da montagem, em 1965, do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), cujo maior impulso ocorreu a partir 1967 quando o Ministério da Fazenda passou a ser comandado por Delfin Neto, um dos principais ideólogos da tese da modernização sem reforma agrária¹⁵¹ (Delgado, 1988). Além do crédito rural, o Estado criou políticas de preços mínimos e de seguro agropecuário, tendo desempenhado ainda, um papel preponderante na expansão da infra-estrutura para escoar e armazenar a produção, além de introduzir uma maior agilidade e ampliação dos serviços públicos vinculados ao setor agrícola, como os de pesquisa e extensão rural (Gonsalves Neto, 1997: p. 185-203; Silva, 2001: p. 61-62). Nesse contexto, a agricultura passou a cumprir um novo papel dentro do regime de acumulação implantado pelos governos militares, em dois sentidos: a) como mercado para os bens de consumo duráveis produzidos pela indústria (máquinas agrícolas e insumos químicos); b) como geradora de divisas através das exportações para possibilitar a importação de bens de capital destinada à arrancada do impulso industrial, experimentado durante o período do “milagre brasileiro” (Rückert, 2003: p. 36; Silva, 2001: p. 60).

¹⁵¹ Segundo Rückert (2003: p. 113), a política específica de crédito rural adotada pelo Estado no pós-64 é dividida em três fases: a) a primeira fase ocorreu entre os anos de 1965 a 1976, sendo caracterizada pela concessão de crédito público, altamente subsidiado, o que gerou a concentração da riqueza entre os capitalistas da agricultura; b) a segunda fase ocorreu entre os anos de 1976 a 1980, quando houve uma retração do crédito, porém com a inclusão dos camponeses no SNCR; c) a terceira fase ocorreu após os anos 80, quando se eliminou progressivamente o subsídio e o Estado retirou-se do financiamento agrícola.

No Rio Grande do Sul, o avanço do processo modernização ocorreu em maior intensidade na região norte do estado, apresentado como especificidade o fato de estar vinculado à expansão e consolidação do cooperativismo empresarial, conforme nos indica Benetti: “As cooperativas tiveram, indiscutivelmente, um papel fundamental na indução da modernização das áreas rurais sob sua jurisdição e no correspondente aumento da produtividade das unidades de produção, podendo-se até afirmar, sem medo de exagerar, que as mesmas se constituíram num veículo privilegiado desse processo” (Benetti, 1992: p. 59).

A indução de novos padrões de exploração ocorreu porque as cooperativas colocaram à disposição do produtor, os recursos financeiros necessários à aquisição dos elementos materiais de produção, via intermediação do crédito bancário. Isso se dava, através da existência de departamentos de créditos nas próprias cooperativas, cujo objetivo era o repasse dos recursos alocados junto às instituições oficiais (Banco do Brasil e Banco Nacional de Crédito Cooperativo), funcionando como verdadeiras carteiras de crédito agrícola. A modernização induzida pelas cooperativas cumpria o objetivo de potencializar a produtividade dos recursos na sua área de atuação, de forma a aumentar rapidamente o volume de grãos recebidos, permitindo assim, a sua expansão. Além disso, com as mudanças introduzidas na política agrícola nacional, a partir de 1966/67, o cooperativismo agroindustrial se beneficiou diretamente, experimentando a partir daí, um período de notável crescimento e consolidação (Benetti, 1992: p. 59-60).

A expansão das cooperativas foi favorecida pelo extraordinário crescimento do trigo e da soja no final dos anos 60 e início dos anos 70. A lavoura de trigo cresceu em função da existência de condições climáticas favoráveis até meados da década de 1970, pelos incentivos governamentais e pela maior rentabilidade obtida mediante a associação com a soja em sucessão. No que se refere à soja, observou-se um crescimento paulatino dessa lavoura que inicialmente era insignificante e cultivada somente nas pequenas propriedades em consórcio com o milho. Esse crescimento da soja iniciou nos anos 50, quando os granjeiros de trigo passaram a utilizá-la como cultura secundária, permitindo um melhor aproveitamento da área, já que uma cultura é de inverno e outra de verão. Além disso, o cultivo da soja permitiu o uso das mesmas máquinas e implementos agrícolas, corroborando para uma utilização mais intensiva do capital e uma redução dos custos fixos. Outro fator que pesou fortemente na expansão da soja foi a difusão do *padrão de produção e consumo norte-americano*, baseado na substituição da proteína e da gordura animal pela vegetal. Esse padrão foi difundido inicialmente nos países europeus durante o período pós-guerra, estendendo-se posteriormente para outras partes do mundo (Brum, 1988: p. 76-77).

A década de 1970 marcou o auge da fase de expansiva da soja, que assumiu a primazia do processo de modernização da agricultura. Até 1972, o trigo ocupou o primeiro lugar, quando foi definitivamente ultrapassado pela soja¹⁵². O crescimento da lavoura de soja coincidiu com o aprofundamento da internacionalização da economia brasileira, embalada pelo surto expansivo do “milagre brasileiro” que se estendeu de 1968 a 1973.

¹⁵² Entre os principais fatores que concorreram para a arrancada da lavoura de soja destacam-se: a) o aumento da rentabilidade da lavoura que se expressou na melhoria dos preços pagos ao agricultor; b) a existência de um mercado externo e interno em franca expansão; c) a cultura pode contar com uma infra-estrutura, conhecimento técnico e empresarial, acumulados no período da expansão do trigo; d) a soja se beneficiou de uma série de incentivos concedidos à agricultura de exportação a partir de 1967, consubstanciada na concessão de crédito abundante e barato; e) por fim a soja se beneficiou também com a política cambial baseada no sistema de minidesvalorizações, o que favorecia as exportações (Benetti, 1992: p. 69).

Com isso, houve a necessidade de importar bens de capital para a expansão da indústria, levando o governo a aumentar as exportações. Nesse contexto, a soja foi a principal cultura a receber estímulos oficiais, sendo que em torno dela se ampliou e se consolidou definitivamente o processo de modernização da agricultura na região sul e no restante do país (Brum, 1988: p. 78).

A expansão da soja ocupou não só os espaços vazios da economia, como criou pela primeira vez na história gaúcha uma *forte liquidez dos imóveis rurais*¹⁵³. Desse modo, várias formas de transição apareceram, seja pelo arrendamento de áreas anteriormente vinculadas à pecuária, seja pelo avanço sobre as áreas da agropecuária colonial. Neste último caso, o avanço do cultivo da soja ocorreu pela substituição das culturas tradicionais, ou ainda, pela saída dos antigos proprietários que vendiam as suas terras aos mais capitalizados. Só para se ter uma idéia da magnitude dessa expansão, registre-se que entre os anos de 1968 e 1978 a sua produção decuplicou, passando a ser responsável em certos momentos por quase 70% das exportações do Rio Grande do Sul, representando assim a sua maior experiência histórica de monocultura (Carrion Jr, 1979: p. 416-417).

Entretanto no final da década de 1970, a partir da segunda alta do preço do petróleo, a economia internacional entrou em crise, ocasionando uma redução na liquidez dos capitais e uma elevação dos juros por parte dos países credores. Tal situação levou a economia brasileira a entrar em crise, agravando o problema do seu endividamento. Em consequência, houve um declínio nas taxas de crescimento e um aumento da inflação, o que provocou uma diminuição nos ganhos governamentais que serviam para subsidiar a agricultura. Além disso, houve uma queda nos preços dos produtos agrícolas no mercado internacional, ao mesmo tempo em que se elevaram os preços dos produtos industrializados que o Brasil importava. Tais acontecimentos reverteram a conjuntura favorável à expansão da soja ocorrida durante os anos 70 (Rückert, 2003: p. 38; Brum, 1988: p. 79).

A retração do crédito rural afetou diretamente o setor cooperativista do Rio Grande do Sul, cuja expansão durante os anos 70 ocorreu através de um alto endividamento. A inexistência de pré-requisitos à expansão da economia agrícola cooperativa, principalmente na área da infraestrutura, em face da ausência do Estado e da iniciativa privada, obrigou as cooperativas a realizarem investimentos nessas áreas (Benetti, 1988: p. 284). A maior parte desses investimentos foi realizada com financiamentos de curto prazo, pois as linhas de financiamento de longo prazo não estavam disponíveis no mercado financeiro nacional e internacional. Enquanto prevaleceu um ambiente de forte liquidez dos capitais internacionais com taxas de juros baixas, as cooperativas puderam se beneficiar sem maiores problemas, no entanto, a reversão da conjuntura internacional e nacional levou-as a uma situação de grave endividamento (Benetti, 1988: p. 288).

Diante dessa nova conjuntura, a alternativa vislumbrada não apenas pelo setor cooperativista passou a ser a *diversificação da produção*¹⁵⁴. O objetivo principal era

¹⁵³ Tal argumento é verdadeiro, na medida em que a soja prevalece até hoje como o principal indexador nas operações de compra e venda de imóveis rurais na região do Planalto Gaúcho, nas quais a área em hectares é avaliada em números de saca do produto e o preço das terras varia de acordo com as oscilações no mercado dessa *commoditie*.

¹⁵⁴ As cooperativas resolvem diversificar as suas linhas de produção para continuar a crescer, o fazem constrangidas pela necessidade de pagar dívidas antigas. Segundo Benetti: “Logo, é porque estão em crise que as cooperativas tem que crescer, nem que para isso tenham que aumentar seu endividamento” (Benetti, 1988: p. 284).

promover uma maior integração entre a lavoura e a pecuária, com a finalidade de viabilizar a pequena produção. Nessa direção, enfatizou-se a produção de suínos, gado leiteiro e de corte, bem como aves, variando conforme a “vocação das microrregiões”. Da mesma forma que no período anterior, os financiamentos dessas atividades foram condicionados às exigências técnicas, geralmente do interesse das indústrias ou fornecedores de insumos, inclusive de sementes e raças (Brum, 1988: p. 79-80; Rückert, 2003: p. 131).

O ciclo de modernização baseado na cultura da soja imprimiu transformações mais profundas no meio rural gaúcho do que aqueles que haviam ocorrido com o arroz e com o trigo, principalmente porque houve um envolvimento de uma gama mais ampla e variada de agentes econômicos. Com a consolidação do complexo da soja, o setor agrícola tornou-se um grande consumidor de insumos industriais, de máquinas e implementos agrícolas. Tal situação determinou um novo modo de inserção do produtor colonial no mercado, deixando de ser um simples vendedor de excedentes e comprador de bens necessários apenas a sua subsistência para se tornar um produtor especializado em culturas destinadas exclusivamente ao mercado e ao mesmo tempo um consumidor de insumos industriais (Arandia, 1987: p. 117-118). As principais mudanças econômicas operaram-se no cooperativismo, na indústria, no comércio, no setor financeiro, no padrão de consumo dos agricultores e no rompimento definitivo do isolamento entre as regiões coloniais e a campanha gaúcha.

No que se refere às *cooperativas*, observou-se no início da década de 1970 a transformação de sua estrutura de tipo comercial para uma estrutura com um formato de *multicooperativa*¹⁵⁵. Nessa época realizaram-se alterações nos regimentos internos das cooperativas de modo a favorecer a sua expansão, resultando na separação entre cooperativa e o associado. A cooperativa passou a atuar em nome do produtor, assim como em seu próprio benefício, marcando o nascimento da cooperativa como uma *empresa em si mesma*, com objetivos econômicos próprios, sem deixar, contudo, de buscar servir ao associado (Benetti, 1992: p. 73-77).

A expansão modernizadora proporcionou o surgimento de algumas indústrias de médio e grande porte na região do Planalto Gaúcho, voltadas à produção de máquinas, equipamentos e implementos agrícolas modernos. Posteriormente, algumas dessas empresas de grande porte, acabaram aceitando a associação com grupos estrangeiros. A modernização também abriu mercados para as indústrias de máquinas e insumos, sobretudo multinacionais, localizadas em outros estados, em especial São Paulo. Registre-se que havia ainda as agroindústrias voltadas à produção de óleo de soja, criadas a partir da ação de algumas cooperativas que mais tarde foram vendidas em função de suas dificuldades financeiras (Brum, 1988: p. 116-117).

No que diz respeito ao comércio, o principal impacto da modernização foi o desaparecimento dos pequenos comerciantes nas localidades interioranas, bem como dos atacadistas instalados nos centros urbanos maiores da região, a partir do avanço das cooperativas que substituir m a ambos, encurtando as distâncias entre o produtor e o consumidor (Brum, 1988: p. 118).

A modernização provocou também uma *alteração no padrão de consumo* daqueles agricultores que se beneficiaram desse processo, pois estes passaram a adquirir bens de

¹⁵⁵ As cooperativas se transformaram em um negócio complexo, sendo formadas por muitas unidades e funções, desenvolvendo atividades industriais em diversos ramos produtivos e em diversas áreas geográficas, por isso podem ser chamadas de *multicooperativas* (Benetti, 1988: p. 266).

consumo duráveis como automóveis e eletrodomésticos. Por estarem mergulhados inteiramente no binômio trigo-soja, os agricultores tornaram-se compradores de praticamente tudo, ao mesmo tempo em que reduziam a sua produção para o autoconsumo. Desse modo, as regiões produtoras de soja passaram a consumir bens produzidos em outras regiões, sobretudo em outros estados, desde os bens duráveis até hortifrutigrangeiros (Brum, 1988: p. 118-120).

Por fim, a modernização contribuiu para romper definitivamente com o isolamento entre a zona colonial e a região da campanha gaúcha, na medida em que possibilitou a expansão em maior escala do arrendamento capitalista da lavoura arrozeira, durante as décadas de 1960 e 1970. Essa expansão foi facilitada pela oferta abundante de crédito rural, o que permitiu a entrada dos arrozeiros descendentes de colonos provenientes da região da Depressão Central. Além do arroz, avançaram sobre a região da campanha outros agentes econômicos, tais como as granjas de soja, o cooperativismo empresarial e as indústrias vitivinícolas, conforme veremos na próxima seção.

2.6. As mudanças ocorridas na agropecuária da região sul do estado no pós-64.

A região sul do estado, a exemplo da região norte também passou por uma série de mudanças econômicas durante as décadas de 1960 e 1970 que modelaram a sua estrutura espacial. Essas mudanças foram protagonizadas por dois grandes grupos de agentes: i) *os agentes modeladores de articulação espacial externa*; ii) *os agentes da articulação espacial interna* (Costa, 1988: p. 61).

No primeiro grande grupo aparecem: o *capital privado nacional* que é representado pela pecuária intensiva (cabanhas e haras), pela agricultura intensiva (granjas) e as agroindústrias (empresas e cooperativas); o *capital privado transnacional* aparece representado pelas agroindústrias que atuam nos ramos da pecuária (frigoríficos e lanifícios) e da vitivinicultura; e o *capital estatal*, através da sua atuação indireta, por meio da concessão de recursos financeiros, apoio técnico e infra-estrutura relativa à energia, armazenagem, transporte e comunicação. No segundo grande grupo aparecem: o *capital privado*, representado pelas *chácaras* voltadas a produção leiteira em moldes semi-intensivos e a pequena agricultura para o consumo local representado pelas colônias; o *capital estatal*, cuja atuação se deu na base da criação de colônias e do apoio a pequena produção (Costa, 1988: p. 61).

No que se refere ao primeiro grupo de agentes, cumpre destacar que o surgimento das *cabanhas* representou uma nova articulação do espaço pastoril à economia capitalista. Esses empreendimentos nada mais são do que *empresas comerciais* que exigem um enorme capital de exploração, tendo por objetivo a manutenção de rebanhos de animais de raça e uma dada concentração fundiária. Se por um lado as cabanhas não alteraram a estrutura fundiária da região, por outro, contribuíram para uma mudança na mentalidade dos pecuaristas tradicionais, que aos poucos foram reconhecendo a sua marginalização dentro do novo padrão de acumulação capitalista, cedendo às inovações, seja através do incremento de novas técnicas de criação, seja pelo arrendamento da terra para orizicultura, visando a sua própria capitalização. Outra inovação surgida na região foi os estabelecimentos dedicados à criação intensiva de equinos: as *coudelarias ou haras*. Tais estabelecimentos passaram a se concentrar na criação de cavalos de corrida, destacando-se as raças crioula e puro sangue inglês (Costa, 1988: p. 62-63).

No entanto, foi a penetração do capital dos colonos através das *granjas* voltadas a produção de arroz que imprimiu a mais intensa transformação sócio-espacial na região da

Campanha Gaúcha. Essa penetração foi resultado da expansão das empresas rurais implantadas por descendentes de imigrantes nas várzeas da região Centro-Sul do estado. Com isso, estabeleceu-se uma articulação definitiva com a zona colonial rio-grandense, fortalecendo a vinculação externa da região da campanha com mais um produto voltado para o abastecimento do centro do país. O crescimento da orizicultura na região da Campanha transformou-a na principal área de produção de arroz do estado, não sendo mais possível considerá-la como um espaço exclusivamente voltado à pecuária (Costa, 1988: p. 63).

O avanço do arroz sobre região da Campanha ocorreu com maior intensidade durante a sua terceira fase expansiva, ocorrida entre os anos de 1967 e 1977, quando os efeitos produzidos pelo surto de crescimento econômico do “milagre brasileiro” proporcionaram uma recuperação do mercado interno de bens de consumo não duráveis. Naquela época a produção capitalista de arroz, a exemplo da soja, inseriu-se perfeitamente dentro dos preceitos da modernização conservadora, beneficiando-se das políticas de crédito agrícola vigentes. Como resultado, observou-se um aumento considerável da produção física, da área cultivada e da produtividade da rizicultura gaúcha. Nesse período, a rizicultura intensificou os seus processos de produção capitalista, destacando-se o uso mais intenso e mais disseminado de colheitadeiras e automotrizes, tratores de maior potência e insumos químicos (Beskow, 1986: p. 103-106).

Além da expansão da cultura do arroz, observou-se igualmente o avanço de outras monoculturas empresariais, em especial a soja, de tal forma que a área agrícola total da região, que correspondia a 5,7% do total cultivado no estado em 1950, praticamente dobrou, tendo alcançado 10,63 em 1980. Apesar de implantada por descendentes de colonos, a agricultura aos moldes capitalistas foi incorporada inclusive pelos próprios pecuaristas, que na maioria dos casos se beneficiam da infra-estrutura deixada pelo fim dos contratos de arrendamentos. Essa incorporação evidencia as vantagens da integração agricultura/pecuária, na medida em que a pecuária é mais segura e menos vulnerável às oscilações climáticas e a agricultura fornece uma maior rentabilidade. Convém ressaltar, no entanto, que essa integração ocorreu pelo avesso, ou seja, não possibilitou a constituição de uma nova espacialidade baseada em pequenas propriedades, capaz de se contrapor ou se justapor ao latifúndio. Ao contrário, a integração ocorreu pela penetração da cultura do arroz em caráter associativo, sem que houvesse uma mudança definitiva no uso do solo e na estrutura da propriedade fundiária na região (Costa, 1988: p. 64-65).

Paralelamente ao avanço das lavouras capitalistas, observou-se também a entrada de outro agente modelador na região da Campanha representado pelo cooperativismo empresarial do Planalto. Isso ocorreu através da incorporação pela COTRIJUI da Cooperativa de D. Pedrito no final da década de 1970, o que lhe permitiu uma maior diversificação das suas linhas de produção, passando a incorporar além do trigo e da soja, outros produtos como as carnes, a lã e o arroz (Costa, 1988: p. 65; Benetti, 1992: p. 84).

A entrada do capital monopolista transnacional dos grandes frigoríficos (Swift-Armour, Anglo), iniciada no período da primeira grande guerra, não teve a esperada repercussão no que se refere à capitalização e modernização do setor. A inovação veio por conta da introdução de culturas alimentícias para a industrialização e exportação, decorrente da inatividade dos estabelecimentos nos períodos de entressafra, tais como a produção de ervilha em Rosário do Sul (Swift-Armour) e Bagé (Bordon-Frigorífico Nacional) (Costa, 1988: p. 65).

Entretanto, a grande novidade ocorrida ao longo da década de 1970 foi à entrada na região da Campanha das *agroindústrias vitivinícolas*. As primeiras empresas que se instalaram na região foram a Almadém, de capital norte-americano (Divisão da National Distillers do Brasil), em Bagé (1972), e a vinícola Rio Grandense, de Caxias do Sul, em Pinheiro Machado. A primeira se transferiu em 1977 para o município de Santana do Livramento, em função das melhores condições físicas e do tipo de solo da região. As principais características dessas empresas são o seu *elevado nível de capitalização* e seus *vínculos com o capitalismo monopolista*, que se evidenciam pelos seguintes aspectos: a) pela escolha da localização dos vinhedos e das empresas ser resultante de uma pesquisa mundial, através do uso de imagens de satélite; b) pelo rigoroso controle de qualidade, obedecendo orientações que não são dadas apenas por técnicos californianos presentes no local e sim da própria matriz em Nova York; c) pela completa mecanização do processo produtivo, com o baixo emprego de mão-de-obra; d) pelo fato do vinho produzido na região apresentar uma melhor qualidade, requerendo um período de envelhecimento menor do que na Serra Gaúcha. Como se vê, trata-se de uma exploração empresarial realizada em grandes áreas, com o uso intensivo de capital, diferindo-se radicalmente do pólo vinícola tradicional constituído a partir de pequenas propriedades, como é o caso da zona colonial italiana. Por isso, tais investimentos serviram apenas para dinamizar um novo setor da economia, sem ter alterado significativamente a base da estrutura social local, em especial a estrutura fundiária (Costa, 1988: p. 66).

A atuação do *capital estatal* voltou-se principalmente para os investimentos na área dos transportes, primeiramente através da articulação da rede ferroviária, o que possibilitou a entrada dos frigoríficos transnacionais e, posteriormente, com a construção de estradas de rodagem pavimentadas que possibilitaram a entrada da empresa rural capitalista, isso ocorreu de maneira mais intensa durante a década de 1970. Paralelamente a melhoria no sistema viário intra e intermunicipais ocorreu uma intensificação na urbanização das cidades na microrregião durante a década de 70, pois a população urbana cresceu 25%, em contraste com a diminuição em 23% da população rural. Acrescente-se ainda que com a ligação viária à capital do estado intensificou-se o movimento migratório para a área metropolitana (Costa, 1988: p. 67-72).

O aumento do processo de urbanização contribuiu para o surgimento na região da Campanha das “chácaras” voltadas a produção de alimentos e à pecuária leiteira, cujas propriedades situa-se entre 50 e 200 hectares. Em geral essas propriedades são mistas e tecnicamente mais organizadas que as estâncias, estando localizadas junto aos grandes eixos viários. Além das chácaras, destaca-se ainda o papel inovador representado pela produção leiteira trazida pela implantação de colônias, as quais foram localizadas no município de Bagé¹⁵⁶.

Do que foi exposto nessa seção pode-se concluir que as mudanças imprimidas na região sul pelos agentes modeladores aqui mencionados, não promoveram alterações no seu quadro histórico de concentração fundiária. Nem mesmo a superação do isolamento econômico existente entre a zona colonial e a região da Campanha pela ação desses agentes

¹⁵⁶ A *Colônia Nova* foi implantada no município de Bagé criada em 1949, com o estabelecimento de 82 famílias de imigrantes alemães, os quais adquiriram 2.662 hectares de terra para o cultivo do Trigo. No ano de 1974 esses agricultores criaram uma cooperativa a fim de comercializar e industrializar a sua produção leiteira. Essa cooperativa contribuiu para diversificar a economia no município de Bagé, incorporando médios e pequenos produtores dos municípios vizinhos (Costa, 1988: p. 68-69).

modeladores, foi suficiente para introduzir novas formas de posse terra, contribuindo assim para a permanência da dualidade da estrutura fundiária constituída ao longo do processo de ocupação do território gaúcho.

2.7. As conseqüências sociais da modernização conservadora da agricultura gaúcha

Paralelamente as mudanças de ordem econômica, a modernização da agricultura produziu também um conjunto de conseqüências sociais, as quais estão diretamente relacionadas ao caráter seletivo assumido por esse processo, que se concentrou geograficamente nas regiões Centro-Sul do Brasil e beneficiou apenas os médios e os grandes produtores dedicados à produção das culturas de exportação. O veículo operador dessa seletividade geográfica e social foi à *política de crédito rural* que durante a década de 1970 ofereceu amplos programas de financiamento com taxas de juros negativas (Navarro, 1996: 71; Gonçalves Neto, 1997: p. 174). As principais conseqüências sociais promovidas pela modernização foram: i) a concentração da propriedade fundiária e da renda no campo; ii) o aumento da dependência dos agricultores ao crédito; iii) desaparecimento das pequenas propriedades associado ao aumento das dificuldades de acesso à terra; iv) a diminuição dos empregos associada ao surgimento da sazonalidade do trabalho rural; vi) o aumento do êxodo e a conseqüente redução da população rural; vii) o surgimento de problemas de abastecimento interno de alimentos; viii) o surgimento de problemas ecológicos; ix) a continuidade dos processos de intrusão das áreas indígenas¹⁵⁷.

No que se refere ao *aumento da concentração fundiária* é preciso ter presente que o crédito rural foi o mecanismo que permitiu a acumulação do capital e da terra pelos médios e grandes produtores, pois estes detinham uma escala de produção mais adequada à monocultura, o que lhes permitia a obtenção de margens de lucro mais elevadas e, com esse diferencial podiam oferecer altos preços pelas terras dos pequenos proprietários que se encontravam em dificuldades financeiras (Arandia, 1987: p. 102)¹⁵⁸. No que se refere aos pequenos produtores, a situação foi inversa, pois o acesso ao crédito rural implicou no aumento da sua dependência aos bancos, às cooperativas e às indústrias de máquinas e insumos agrícolas, aumentando o seu nível de endividamento. Esse processo concorreu para o *desaparecimento das pequenas propriedades*, a qual se processava sob duas formas distintas: a) mediante a venda das terras dos colonos aos produtores mais capitalizados a fim de saldarem as suas dívidas bancárias; b) pela expropriação feita pelos bancos credores ao executarem as hipotecas. Nesse segundo caso, pode-se dizer que Estado atuou como um *agente da expropriação*. O resultado geral desse processo foi o *aumento da concentração fundiária* e a *redução das possibilidades de acesso à terra*, extraordinariamente valorizada pela expansão da soja na região (Brum, 1988: p. 123; Rückert, 2003: p. 127-128).

A concessão do crédito foi determinante também na introdução de mudanças nas *técnicas de cultivo*, sendo que a mais importante delas foi a substituição da tração animal – amplamente difundida e utilizada nas zonas coloniais – pela tração mecanizada. As maiores beneficiárias desse processo foram às indústrias de máquinas e implementos agrícolas instaladas no estado, que acumularam capitais mediante a drenagem direta de recursos públicos intermediada pela política de crédito oficial (Gonçalves Neto, 1997: p. 177). Com

¹⁵⁷ Esse processo será analisado na próxima seção deste capítulo.

¹⁵⁸ Segundo Rückert (2003, p. 120), na região do *Planalto Médio* a maior parte do crédito investimento era destinado à aquisição de maquinário e terras, o que demonstra a existência de uma relação direta entre o crédito e a concentração fundiária.

isso, houve um aumento significativo na produtividade do trabalho e, em consequência, uma redução na necessidade de mão-de-obra no campo. A participação do setor agrícola na geração de empregos diminuiu, pois além do maior dinamismo do emprego urbano, as transformações no padrão produtivo da agricultura contribuíram para a *redução dos empregos* e ao mesmo tempo, na elevação da *sazonalidade do trabalho rural* (Arandia, 1987: p. 117; Navarro, 1996: p. 73-74).

A conjugação do desaparecimento das pequenas propriedades, da redução do emprego agrícola e o aumento da sazonalidade do trabalho no campo contribuiu para aumentar significativamente o *êxodo rural* no Rio Grande do Sul. Essa corrente foi engrossada ainda pelos arrendatários meeiros e parceiros que, diante da extensão da legislação social e trabalhista ao campo deixaram de ter sua presença tolerada nas propriedades de terceiros. Como resultado, observou-se um aumento no número de “vileiros”, morando em condições de pobreza absoluta ao redor das cidades do interior, os quais sobreviviam do trabalho agrícola em determinados períodos do ano e, no restante do tempo, como biscateiros no mercado de trabalho urbano (Arandia, 1987: p. 117; Brum, 1988: p. 124). O aumento do êxodo rural trouxe como contrapartida um *declínio da população rural* e um aumento nas taxas de urbanização que atingiu 53,31% na década de 1970 e 67,55% na década de 1980 (Heidrich, 2000: p. 115).

O direcionamento do crédito rural às culturas exportáveis consolidou no estado a monocultura da soja em sucessão ao trigo, causando uma redução na área de plantio dos produtos destinados ao mercado interno e à subsistência dos agricultores. No caso dos pequenos produtores das zonas coloniais, isso ocorreu em função do endividamento originado pelos novos custos de produção, que reforçavam a necessidade de seguir cultivando aquelas culturas que assegurassem uma renda monetária maior para saldar as dívidas contraídas com os bancos. Desse modo, a prática da policultura acabou cedendo espaço para as monoculturas do trigo e da soja, rompendo com a sua antiga condição de autonomia relativa em relação ao mercado (Arandia, 1987: p. 100; Brum, 1988: p. 79; Rückert, 2003: p. 127).

Por fim, o fato da modernização da agricultura estar calcada no emprego intensivo de insumos químicos e agrotóxicos, acabou gerando uma série de *problemas ecológicos*, os quais se expressaram principalmente na degradação dos recursos naturais ocorridas através do desmatamento, das queimadas, da erosão dos solos, pela contaminação de rios, lagoas e do lençol freático, além dos casos de intoxicação animal e humana (Brum, 1988: p. 79; Navarro, 1996: p. 75).

O conjunto dessas transformações se constituiu no *fundo estrutural* que contribuiu para a emergência de um conjunto de lutas sociais no campo, no final dos anos 70 e início dos anos 80, as quais foram impulsionadas pelo trabalho de mediação dos setores progressistas de Igreja católica e luterana, inserindo-se dentro de um contexto mais amplo de crise econômica e do esgotamento do ciclo político dos governos militares, conforme veremos mais adiante.

2.8. A modernização da agricultura e a continuidade da intrusão nas terras indígenas

As áreas indígenas demarcadas no início do século XX também não ficaram imunes aos efeitos provocados pelo processo de modernização da agricultura, cujos desdobramentos se observaram na intensificação das pressões em busca de novas áreas nas regiões do Planalto Médio e Alto Uruguai a fim de implantarem lavouras de trigo e soja, ocasionando uma verdadeira “corrida para o interior das reservas”. No entanto, o maior

responsável pela escalada das ocupações irregulares em terras indígenas foi o próprio Estado regional, já que este era o agente regulador do processo de ocupação/colonização. Foi durante a década de 1940 que o governo estadual e o SPI coligaram as suas forças e se constituíram nas principais ameaças às comunidades indígenas. No âmbito jurídico, o expediente de criação das *reservas florestais* foi o fator que contribuiu para desencadear e facilitar as ocupações definitivas por parte dos posseiros (Carini, 2005: p. 155).

O processo de intrusão das áreas indígenas teve início em 1941, quando o governo estadual adotou uma nova política em relação aos índios e suas terras. O diretor de Terras e Colonização da época, argumentando que os índios das reservas de Guarita, Nonoai e Serrinha ocupavam terras demais, determinou por decisão administrativa uma nova demarcação das áreas, na qual eram fixados lotes de 75 hectares por família indígena e de 25 hectares por índio solteiro¹⁵⁹. Determinou ainda, que as terras que excedessem a essa quantia reservada aos índios nos referidos toldos fossem declaradas pelo Estado com *reservas florestais remanescentes*, garantindo-se aos índios o direito a caça e a pesca, que na época eram permitidos por lei. O argumento invocado para a desapropriação das áreas a fim de constituir as reservas era de que o SPI, através de seus delegados estaria extraíndo madeira destinada à construção de casas para os índios, explorando e destruindo os matos (Carini, 2005: p. 155).

A nova demarcação resultou na redução significativa das áreas de alguns Toldos, contribuindo para acelerar o processo de intrusão por posseiros e colonos, conforme a descrição sumária apresentada a seguir:

1. *O Toldo de Ventarra*, localizado no município de Erebangó cuja área demarcada era de 753,25 hectares, passou para a administração do Serviço de proteção ao Índio (SPI) em 1941, sendo que entre os anos de 1960 a 1963 sofreu um processo violento de expropriação com a expulsão da população indígena. Posteriormente, em março de 1967, teve a sua área dividida em 39 lotes, no total de 553 hectares e, cerca de 140 hectares doados, através de leis, a diversas entidades beneficentes.
2. *O Toldo de Monte Caseros*, localizado nos municípios de Ibiraiaras e Muliterno, foi demarcado com 1.003,74 hectares. Em razão dos relatórios de 1919 apontarem para a redução da população indígena, ratificado posteriormente, no ano de 1929 por Getúlio Vargas em mensagem à Assembléia Legislativa de que Caseros estaria abandonado, foi loteado em 1930/33 em 44 lotes. Porém, um laudo antropológico e um parecer do grupo técnico da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), constataram que não houve abandono espontâneo, mas sim, expulsão mediante violência¹⁶⁰.
3. *O Toldo de Serrinha*, localizado nos municípios de Constantina, Engenho Velho, Ronda Alta e Três Palmeiras, inicialmente demarcado com 11.950 hectares, teve em 1941 por decisão administrativa, a sua área loteada delimitação da área em lotes de 75 hectares por família indígena e de 25 hectares por índio solteiro. Com isso, foram destinados aos indígenas 4.725 hectares, sendo que os 6.624 hectares restantes à constituição de uma reserva florestal, oficializada pelo Decreto n. 658 de 1949 pelo governador Valter Jobim. Uma parcela de 602 hectares foi separada

¹⁵⁹ Como se vê, esse procedimento seguia os preceitos adotados no processo de colonização dos imigrantes europeus no estado, ignorando-se completamente as formas de uso do território inscritas na cultura das comunidades indígenas.

¹⁶⁰ Portaria n. 352/PRES/95/FUNAI, de 18/04/ 1955. In: 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).

em virtude da legalização de uma posse. Mais tarde a Comissão Parlamentar de Inquérito do Índio em 1968 constatou que dos 4.725 hectares destinados aos indígenas, restaram apenas 1.060 hectares, dos quais foram expulsos. Em 1958 a Lei estadual 3.381 de 05 de janeiro autorizou o governo a vender os 6.624 hectares da reserva florestal. Os processos 1.819/55 e 15.703/68, da Secretaria da Agricultura da SAA contém os atos administrativos, referentes à redução da área da Serrinha com a autorização do então governador Leonel Brizola. A Diretoria de Terras e colonização criou as seções Marechal Rondon com 750 lotes e Alto Recreio 01 e 02 com 182 e 311 lotes, respectivamente, num total de 1243 lotes, ocupados por 1.293 famílias, abrangendo cerca de 5.000 pessoas.

4. *O Toldo de Nonoai*, localizado nos municípios de Nonoai, Rio dos Índios, Gramado dos Loureiros e Planalto, cuja área demarcada inicialmente era de 34.908 hectares. Em 1941 foi desmembrada em 9.998 hectares para a constituição de uma reserva florestal, só oficializada em 1949 pelo Decreto n. 658 de 10/03/1949. Posteriormente, uma parcela de 2.499 hectares foi retirada da reserva e dividida em 143 lotes, autorizada pelo Decreto 13.795, de 10/07/62 e concedida a posseiros. A partir de 1963 tem início a invasão da área indígena e, em 1967 as famílias intrusadas somavam 600 pessoas.
5. *O Toldo de Votouro*, localizado no município de Benjamin Constant, cuja área inicialmente demarcada era de 3.100 hectares, teve, por decisão do governo estadual em 1967, uma redução de 1.380 hectares destinadas a projetos de colonização, restando aos índios uma área de 1720 hectares, dos quais 1440 hectares ficou com os Kaingangues e 280 com os Guaranis.
6. O toldo de Inhacorá, localizado no município de São Valério do Sul, inicialmente demarcado com uma área de 8.023 hectares, no entanto, a partir de relatórios em 1922, a sua área ficou delimitada em 5.859 hectares. Os processos 15.703/61 e 5.420/63 da SAA informaram que o toldo de Inhacorá subtraído em 1.737 hectares para a implantação de uma Estação Experimental Fitotécnica de Santo Augusto, restando aos indígenas apenas 1.060 hectares. Em 1982, o governo do estado, com base no parecer da Procuradoria Geral do Estado reconheceu o direito de posse dos índios, devolvendo 800 hectares da referida Estação Experimental, completando mais tarde a devolução de 1.737 hectares, ficando os índios com a posse de 2.843 hectares, resultando na redução real de 3.015,63 hectares.

Com a redução gradual da área indígena ocorrida a partir da década de 1940, chegou-se a um ponto tal, que em 1950 as terras indígenas somavam 53.512 hectares, de um total de 92.292,51 hectares demarcados entre os anos de 1912 e 1918, ou seja, uma redução de 38.780,51 hectares¹⁶¹. A redução das áreas indígenas além de ter favorecido e estimulado a intrusão, contribuiu ainda para aumentar os conflitos entre os grupos sociais presentes no interior desses territórios. Essa dinâmica dos conflitos pode ser explicada a partir do avanço das *frentes de expansão*, as quais eram seguidas pelas *frentes pioneiras*¹⁶².

¹⁶¹ GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Grupo de Trabalho – Decreto n. 37.118 de 30 de dezembro de 1996. Subsídios ao governo do Estado relativamente à questão indígena no Rio Grande do Sul – Relatório Conclusões. Porto Alegre, abril de 1997.

¹⁶² Carini trabalha com os conceitos elaborados por José de Souza Martins, onde a idéia de *fronteira* supõe a existência de um conflito ou confronto. Por isso a *fronteira* é concebida como um lugar da alteridade é só deixará de existir quando o conflito desaparecer. Nessa formulação, a *fronteira de expansão* expressa uma

O avanço da *frente de expansão* gerou os primeiros conflitos entre os indígenas e os posseiros, embora isso não tenha trazido consequências tão trágicas para os nativos, uma vez que a ocupação feita pelos caboclos era baseada numa agricultura e extrativismo ainda incipientes. Já a *frente pioneira*, ao avançar sobre a *fronteira demográfica* e sobre o território indígena ia promovendo uma verdadeira “faxinação”. Desse modo, tanto os posseiros/caboclos como os indígenas acabaram sendo expropriados pelo avanço da frente pioneira, fenômeno que ocorreu em praticamente todo o Brasil¹⁶³.

O resultado geral desse processo configurou uma situação denominada por Carini, como um *conflito entre fracos*, uma vez que entre os primeiros intrusos (os caboclos) existiam pessoas de diferentes procedências e situações, sendo que muitos eram tão ou mais pobres e indefesos quanto os próprios Kaingangues. No período recente essa mesma situação de conflito ainda permanece, porém com uma inversão significativa, pois, agora são os colonos, em sua maioria pobres, que se vêem numa situação de abandono após terem sido despejados das terras que haviam ocupado de boa fé. Tal situação é agravada ainda mais pela morosidade e inação do Estado por intermédio dos governos estaduais em buscarem uma saída para equacionar esse grave problema social (Carini, 2005: p. 178).

Ao analisar os conflitos ocorridos na reserva da Serrinha, Carini constatou que as primeiras ocupações foram realizadas pelos caboclos, que eram oriundos da própria região Norte do Estado e que adentraram nas reservas a fim de estabelecer as suas *posses ou sítios*. O apossamento das terras ocorria através do arrendamento, que era negociado com as lideranças indígenas e com os guardas florestais, tudo isso sob o acolhimento dos administradores da Funai e do Departamento de Terras e Colonização do estado. O primeiro trabalho realizado pelos posseiros era a derrubada da mata, que se constituía como uma forma de garantir a posse sobre as áreas, possibilitando a venda de sítios. À medida que os ocupantes vendiam os seus sítios iam se dirigindo para áreas piores onde compravam áreas menores. Essa mercantilização dos sítios intensificou-se no final da década de 1950 em concomitância à chegada dos colonos de origem européia. Como consequência, nas *áreas dobradas*¹⁶⁴ ocorreu um grande retalhamento dos terrenos, dando origem a lotes rurais minúsculos. Entretanto, nas áreas mais nobres criaram-se condições

concepção de ocupação do espaço a partir de quem tem como referência as populações indígenas. Neste caso, não interessa quem está promovendo o deslocamento da fronteira de ocupação, apenas se considera como agravante o avanço da “civilização” sobre o território dos índios. Esse avanço pode ser feito tanto por agricultores empreendedores, cidades, instituições políticas e jurídicas, quanto por populações pobres, tais como caboclos, garimpeiros, pequenos agricultores itinerantes. Quanto à noção de *frente pioneira* está implícita a idéia do novo, do moderno, da sociabilidade nova, fundada no mercado e na contratualidade das relações capitalistas, tudo em oposição àquilo que era considerado “arcaico” e que compunha o cenário antigo. Desse modo, quando se fala em *frente de expansão* a referência imediata é a *fronteira demográfica*, ou seja, a linha de povoamento que avança antes da linha que demarca a efetiva ocupação econômica do território. Do mesmo modo, quando se fala em *frente pioneira* a referência é a fronteira econômica que está logo à frente. Nas palavras desse autor: “Na ‘frente de expansão’ não se configura a expansão da produção propriamente capitalista, ao contrário do que ocorre com a ‘frente pioneira’ que se define essencialmente pela presença do capital na produção” (Carini, 2005: p. 21-22).

¹⁶³ Segundo Carini: “(...) os caboclos, pequenos posseiros, foram expropriados dos seus ervais pelo avanço da frente pioneira e empurrados para áreas cada vez mais distantes e inóspitas. E quando se fechou a possibilidade de ocupação de terras devolutas, eles foram obrigados a ocupar os territórios indígenas remanescentes” (Carini, 2005: p. 181).

¹⁶⁴ Essa expressão muito usada no Rio Grande Sul para caracterizar os solos pedregosos e com uma declividade bastante acentuada, ou seja, tratam-se de terras de qualidade inferior que muitas vezes impossibilitam a prática de uma agricultura mecanizada.

para a concentração fundiária, resultando na formação de glebas com mais de duzentos hectares (Carini, 2005: p. 187-194).

Quanto à situação dos grupos indígenas é preciso ter presente que a política indigenista aplicada no Brasil durante os anos 60 havia sido moldada levando-se em consideração as necessidades do novo padrão de acumulação da economia nacional. Os governos militares através da ação SPI e mais tarde por intermédio da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) criada no ano de 1967 tinham entre os seus objetivos tornar as comunidades indígenas mais rentáveis, sem que estas viessem atrapalhar o desenvolvimento da agricultura moderna. Assim sendo, a reserva era concebida como mais um espaço de reprodução do capital e o índio como força de trabalho, ou como agente do capital. Os militares defendiam na época, a necessidade de incorporar os índios ao modelo de desenvolvimento e à sociedade nacional, transformando-os em “empresários” e as reservas em “empresas rurais” (sic) (Carini, 2005: p. 251-252).

Embora a situação fosse bastante adversa para a defesa dos interesses das comunidades indígenas, é preciso registrar que alguns eventos contribuíram para fortalecer as suas lutas. No âmbito nacional, observou-se durante a década de 1970 uma intensificação dos debates sobre a problemática indígena. Entre os principais avanços obtidos pela luta indígena destacam-se: a) a *promulgação do Estatuto do Índio* no ano de 1973, o que contemplou em parte as reivindicações da comunidade indígena e serviu para assegurar uma série de direitos; b) a adesão dos setores progressistas da Igreja católica à causa indígena, o que reforçou a luta, uma vez que contribuiu para organizar os indígenas em torno de suas lideranças, permitindo a aproximação dos vários povos dispersos pelo Brasil; c) o apoio decisivo prestado pelas organizações internacionais, notadamente os órgãos da ONU (Carini, 2005: p. 252).

A partir de 1974 a questão indígena tomaria uma dimensão ainda maior em face da crescente intrusão das reservas, especialmente na de Nonoai. Apesar dos índios kaingangues terem tentado por várias vezes expulsar os colonos, nunca encontraram apoio legal nos órgãos oficiais. O agravamento das tensões impulsionou uma reação dos índios, resultando na expulsão dos colonos da reserva de Nonoai no ano de 1978 (Marcom, 1997: p. 49-50). Esse evento pode ser considerado um marco histórico no contexto das lutas pelo acesso a terra no sul do Brasil, assumindo uma dupla significação. Para os índios, se constituiu na primeira reação prática contra os intrusos e o início de uma longa luta pela recuperação de suas terras, que prossegue nos dias atuais. Para os colonos, a expulsão da reserva resultou na constituição dos primeiros núcleos de acampados, que logo a seguir, em 1981, originaram o acampamento de *Encruzilhada do Natalino*. Este acampamento é considerado como um dos marcos mais importantes na retomada da luta por terra e reforma agrária no Rio Grande do Sul, servindo de base para a constituição do MST (Carini, 2005: p. 255).

Em síntese: 1) os processos de modernização da agricultura no Rio Grande do Sul intensificaram a busca por novas áreas de terra para a expansão das lavouras de trigo e soja, estimulando ainda mais o processo de intrusão das áreas indígenas; 2) a ação do estado regional através da criação de reservas florestais resultou na redução das áreas indígenas e no aumento da intrusão por posseiros e colonos nos toldos indígenas demarcados no início do século XX; 3) o avanço das frentes de expansão e das frentes pioneiras promoveu o acirramento dos conflitos entre colonos, posseiros e índios e a expropriação destes dois últimos, resultando num *conflito entre fracos*; 4) a partir dos anos 70 a aprovação do estatuto do índio, a adesão dos setores progressistas da Igreja e o apoio dos organismos internacionais possibilitaram o avanço da luta pela restituição dos direitos dos indígenas; 5)

no Rio Grande do Sul o aumento progressivo dos processos de intrusão nos anos 70 sob o acolhimento das autoridades oficiais levou os índios kaingang a expulsarem os colonos da reserva de Nonoai, o que representou um marco histórico na luta pela retomada das terras indígenas e na constituição dos primeiros acampamentos de sem-terra.

2.9. O fim do regime militar e a retomada da luta por reforma agrária nos anos 80

A década de 1980 representou para a questão agrária um momento de *transição e contradição*, onde a retomada das lutas sociais no campo rompeu os limites impostos por duas décadas de domínio autoritário da denominada *modernização conservadora*, marcando um novo ciclo de mobilização social e política no Brasil¹⁶⁵ (Delgado, 2004: p. 13). Entre os principais determinantes que contribuíram para a retomada das lutas sociais no campo destacam-se: a) as profundas transformações provocadas pela modernização conservadora da agricultura; b) o trabalho de mediação política realizado pelos setores progressistas da Igreja católica e Luterana junto às comunidades rurais; c) o fim do ciclo político da ditadura militar e o início do processo de liberalização política que resultou na transição ao governo da Nova República e na promulgação da Constituição de 1988 (Navarro, 1996; Fernandes, 2001; Caldart, 2000).

No que se refere ao primeiro determinante, é preciso ter presente que o início dos anos 80 marcou o fim do longo ciclo de crescimento da economia via empréstimos externos, sendo obstaculizado pelo aumento dos preços do petróleo e pela elevação na taxa de juros internacionais. Desse modo, a política de industrialização por substituição de importações via empréstimos de capital externo teve que ser redirecionada, em face da conjuntura de escassez de recursos e pela alta dos preços dos produtos de importação, que afetou principalmente a aquisição de petróleo. O governo redirecionou a economia para a geração de superávits comerciais cada vez maiores no seu balanço de pagamentos a fim de honrar os compromissos com os credores internacionais (Cordeiro et al., 2003: p. 11).

A primeira metade da década de 80 foi caracterizada por uma política de cunho nitidamente contracionista, baseada na elevação das taxas de juros interna, na contenção dos gastos públicos, na contenção da demanda interna (via política salarial) e na promoção de desvalorizações sucessivas na taxa de câmbio a fim de estimular as exportações e frear as importações (Fauth, 1991: 198). Tais medidas tiveram um impacto direto sobre o setor agrícola, trazendo como consequência uma drástica redução no volume de recursos ofertados pelo SNCR. Os incentivos continuaram existindo apenas para às culturas voltadas à exportação, concentrando-se num estrado de grandes produtores e empresas rurais que na época eram considerados os únicos agentes econômicos capazes de sustentar o programa de ajustamento externo. Para evitar uma possível crise de abastecimento interno e diminuir as importações, o governo adotou uma política de preços mínimos mais agressiva, visando

¹⁶⁵ Entre as lutas sociais que eclodiram no campo destacam-se as seguintes: a) as greves massivas reivindicando melhores salários e condições de trabalho em vários estados brasileiros; b) as lutas dos pequenos produtores integrados às agroindústrias por melhores preços para os seus produtos; c) as lutas dos posseiros pela permanência na terra; d) a luta dos seringueiros contra a derrubada dos seringais para implantação de pastagens; e) a luta dos atingidos pelas barragens; d) a luta dos sem-terra. Essas lutas somaram-se à ofensiva deflagrada nos centros urbanos, principalmente a partir dos movimentos grevistas ocorridos na região do ABC paulista, as quais marcaram o surgimento do “novo sindicalismo”, resultando mais tarde na criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Partido dos Trabalhadores. O ponto culminante dessa ofensiva popular foi a campanha deflagrada em torno das eleições diretas para presidente no ano de 1984 (as *Diretas já*) (Medeiros, 1989).

principalmente produtos como o milho, arroz, feijão, soja, algodão e mandioca (Fauth, 1991: 200; Garcia, 1993: 516; Cordeiro et. al., 2003: p. 11). Essa crise econômica acirrou ainda mais as conseqüências sociais geradas pela modernização conservadora da agricultura, contribuindo para a emergência de diversas lutas sociais as quais contribuíram para a constituição de novos agentes políticos.

O segundo determinante diz respeito à atuação dos setores progressistas da Igreja católica e luterana no processo de articulação das lutas sociais no campo, que se intensificou a partir da criação da Comissão Pastoral da Terra (CPT)¹⁶⁶. A criação da CPT foi resultado do desdobramento de dois eventos singulares ocorridos no interior da Igreja: a) o *Concílio do Vaticano II*, realizado entre os anos de 1962, que impulsionou uma série de mudanças iniciadas pela *Ação Católica*; b) os encontros episcopais de Medellín na Colômbia (1968) e em Puebla no México (1979). Esses encontros aglutinaram os trabalhos realizados pelos inúmeros grupos de agentes religiosos e leigos, que organizados tanto na Ação Católica, quanto nas Comunidades Eclesiais de Base (CEB's), romperam na prática os limites estabelecidos por Roma. A partir de então, o trabalho da Igreja passa a se orientar com uma opção preferencial aos pobres¹⁶⁷. Foi com base nessas referências que a corrente *Teologia da Libertação* promoveu uma politização e um engajamento dos agentes eclesiais, que se propagaram tanto no campo, quanto na cidade (Góes, 1997: p. 38).

O terceiro determinante está relacionado ao fim do ciclo político do regime militar, como conseqüência direta da crise econômica, do fortalecimento dos setores oposicionistas no interior da própria burguesia e do aumento da mobilização popular. Tais processos colocaram a legitimidade do regime em xeque e contribuíram para acelerar liberalização política iniciada na década de 1970, especialmente a partir da “política de distensão” promovida pelo governo Geisel (1974-1978), seguida da “política de abertura” do governo Figueiredo (1979-1984), culminando com a eleição indireta de Tancredo Neves, sendo sucedido pelo vice-presidente José Sarney. No final dos anos 70 foi revogado o Ato Institucional – 5, recompondo-se o direito a *habeas corpus*, foi restabelecida a liberdade de imprensa, houve a anistia política, instalou-se o pluripartidarismo e foram realizadas eleições diretas para governador nos estados, abrindo caminho para uma “democratização controlada” do regime. Esse novo ciclo político em transição se completaria com a realização da Assembléia Nacional Constituinte e a aprovação da nova Carta Magna do país (Medeiros, 1989; Navarro, 1996; Delgado, 2004).

Nesse contexto, o tema da reforma agrária foi retomado com vigor ocupando a cena da luta política durante os primeiros anos do governo da Nova República e durante os embates na Assembléia Nacional Constituinte. Entre os principais motivos que impuseram, mais uma vez, a discussão sobre a necessidade de uma reforma agrária no Brasil

¹⁶⁶ A Comissão Pastoral da Terra foi criada em 1975, a partir do *Encontro Pastoral das Igrejas da Amazônia Legal*, tendo por objetivo “interligar assessorar e dinamizar os que trabalham em favor dos homens sem-terra e dos trabalhadores rurais”. A CPT era um organismo pastoral autônomo, reconhecido pela CNBB e que se definia como ecumênico, embora tivesse sido sempre presidido por um bispo católico. A partir da sua criação, a CPT passou a se fazer presente nas áreas de conflito, com os agentes pastorais tornando-se parte da própria comunidade (Novaes, 1997: 119; Favareto, 2001: p. 40).

¹⁶⁷ Segundo esse mesmo autor, as CEB's eram caracterizadas por três traços definidores: a) a *classe social*, pois eram grupos pastorais organizados entre os setores sociais mais empobrecidos da população; b) a *vinculação institucional com a Igreja*, uma vez que invariavelmente estes grupos estavam articulados a partir de um agente religioso; c) a sua *capacidade de articulação* entre a leitura bíblica e a vivência religiosa com a realidade histórica e cultural de cada grupo (Góes, 1997: p. 41-42).

destacavam-se: a) a gravidade da situação social existente no campo; b) a crescente mobilização dos trabalhadores rurais. Tais motivos pesaram fortemente na inclusão do tema da reforma agrária na plataforma política da Aliança Democrática, já que poderiam atrair a simpatia do movimento sindical dos trabalhadores rurais e da Igreja (Bruno, 2005: p. 287). Essa simpatia traduziu-se no papel desempenhado pela Igreja na interlocução entre os movimentos das classes subalternas e as classes dominantes, convertendo-a numa das principais “fiadoras” do projeto de reforma agrária do governo reiterada pela indicação de um nome de sua confiança para ocupar o ministério responsável pela execução da reforma agrária. A presença do movimento sindical da CONTAG no governo se fez sentir a princípio mais discretamente, mediante o atendimento das suas principais reivindicações¹⁶⁸. Mais tarde esse apoio se consolidou, através da apresentação da proposta do PNRA do governo durante o IV Congresso da Contag (D’Incao, 1990: p. 98-99).

A proposta do PNRA apresentada durante o IV congresso da Contag continha entre os seus pontos principais: a) a priorização da reforma agrária pelo governo da Nova República; b) a realização de uma reforma agrária baseada no cumprimento do Estatuto da Terra, mantendo-se dentro dos seus limites; c) definia a desapropriação por interesse social como o principal instrumento da reforma agrária, tendo como alvo prioritário as áreas de domínio privado; d) previa que a indenização das áreas desapropriadas seria feita com base no valor declarado para fins de cobrança do ITR; e) elegia como programa básico do plano o assentamento de trabalhadores rurais; f) definia como meta de abrangência do plano o assentamento de 7,1 milhões de famílias em 15 anos; g) previa a participação dos trabalhadores rurais em todas as fases do processo (Medeiros, 1989: 175; D’Incao, 1990: p. 99-100).

Durante o IV congresso da Contag a direção do movimento sindical apoiou a proposta e engajou-se na sua defesa, dando mostras de que acreditava nas intenções do governo e não apostava nas ações consideradas “radicais” como as ocupações e os acampamentos. Porém, os setores vinculados à CUT como o MST que na época se denominava como uma “articulação dentro do movimento sindical”, optaram por manter um canal de negociação aberto com o MIRAD sem abrir mão das ações de pressão sobre o governo ou mesmo de criticá-lo publicamente¹⁶⁹. Tal posição se materializou na realização de ocupações massivas em diversos estados brasileiros como forma de pressionar o governo e ao mesmo tempo sensibilizar a sociedade civil sobre a necessidade da reforma agrária (Medeiros, 1989: p. 176).

¹⁶⁸ Entre as reivindicações apresentadas pela Contag ao governo destacavam-se as seguintes: a) a posse de pessoas confiáveis na direção dos órgãos executores da política de reforma agrária (Nelson Ribeiro no MIRAD e José Gomes da Silva no INCRA); b) criação de um órgão competente para executar a reforma agrária; c) a construção de um plano nacional com a definição das áreas prioritárias para a implantação do projeto (D’Incao, 1990: 99).

¹⁶⁹ Durante o IV Congresso da Contag existiam duas posições a respeito da execução do PNRA com base no Estatuto da Terra. A primeira delas era manifestada pelas correntes de trabalhadores rurais articuladas em torno do MST e da CUT, que defendiam a recusa do Estatuto da Terra, uma vez que o seu objetivo maior era combater a reforma agrária que surgia da própria ação dos trabalhadores rurais. A segunda posição era manifestada pelos sindicalistas ligados à Contag, que defendiam o Estatuto da Terra como um instrumento inicial da reforma agrária, argumentando que abrir mão dele naquele momento, significaria deixar um espaço para um vazio legal que poderia levar a uma perda política para os trabalhadores rurais. Ao final do congresso conseguiu-se chegar a uma proposta de conciliação, na qual considerava-se que o Estatuto da Terra como ponto de partida, mas reafirmava-se a necessidade de elaborar uma nova proposta de lei para a reforma agrária na Assembléia Nacional Constituinte (Medeiros, 1989: p. 169-170).

A apresentação da proposta do PNRA no congresso da Contag e as ações protagonizadas pelos trabalhadores rurais sem-terra redefiniram o campo dos conflitos agrários durante o governo da Nova República, inaugurando as primeiras reações do patronato rural junto à grande imprensa (Bruno, 2005: p. 291-292). Num primeiro momento, a movimentação dos grandes proprietários fundiários e suas entidades de representação política se caracterizou pela contestação pública do PNRA e pela neutralização política dos seus princípios básicos, através da influência junto aos postos mais elevados do Estado, contribuindo para a sua descaracterização completa (Heinz, 1991: p. 74). Como resultado, após um período de cinco meses de debates e pressões a versão definitiva do PNRA era precedida de uma exposição de motivos formulando um Plano Nacional de Desenvolvimento Rural. Nesse plano a proposta de reforma agrária aparecia completamente desfigurada, passando a ser um capítulo da política agrícola, contendo os seguintes pontos: a) o privilegiamento das soluções negociadas “caso a caso”; b) criava a figura do “latifúndio produtivo” isentando-os da desapropriação; c) explicitava que seriam evitadas as desapropriações de latifúndios quando estes cumprissem com a função social; d) suprimia a definição de áreas prioritárias para a reforma agrária; e) excluía da desapropriação os imóveis com grande incidência de arrendatários e parceiros; f) reduzia a participação dos trabalhadores; g) transferia a aprovação dos Planos Regionais de Reforma Agrária para a Presidência da República (Medeiros, 1989: p. 196-197).

As modificações introduzidas na versão final do PNRA implicaram em uma derrota da perspectiva desapropriacionista e punitiva dos latifúndios, ficando aquém do Estatuto da Terra e das reivindicações dos trabalhadores rurais. A isenção dos denominados *imóveis produtivos* que congregava a maior parte dos latifúndios tradicionais e a maior parte dos estoques de terra existentes no Brasil inviabilizou a reforma agrária (Fachin, 1985). A derrota do PNRA demonstrou a eficácia política das entidades de representação do patronato rural no controle das iniciativas do Estado. Porém, a escalada das ocupações mostrou que havia uma certa independência entre a movimentação pela reforma agrária e as iniciativas governamentais, estimulando o patronato rural a diversificar as suas formas de ação política (Heinz, 1991: p. 75). Nesse contexto surgiram inúmeras organizações patronais rurais criadas para “defender-se dos sem-terra e da reforma agrária”, as quais dariam origem mais tarde a União Democrática Ruralista (UDR), cuja atuação foi marcada pela arrecadação de fundos em leilões de gado e nas campanhas contra o PNRA. A constituição da UDR resultou mais tarde na articulação de um poderoso bloco parlamentar anti-reformista, o chamado *bloco ruralista*, cuja atuação seria determinante na Assembléia Constituinte de 1988 (Medeiros, 1994; Bruno, 1997; Bruno, 2005).

Com o malogro do PNRA, a luta por reforma agrária foi transferida para a Assembléia Constituinte de 1988, onde se aprovou uma Constituição que pela primeira vez continha no seu texto um capítulo específico sobre a reforma agrária. Na Carta Magna a propriedade deveria cumprir a sua *função social*¹⁷⁰, as desapropriações deveriam ser feitas mediante *prévia e justa* indenização em Títulos da Dívida Agrária, com cláusula de *preservação do valor real*, sendo impedidas, ainda, as desapropriações de pequenas e médias propriedades rurais, bem como de propriedade produtiva. Neste caso, a questão do

¹⁷⁰ Pela Constituição de 1988 no seu artigo nº: 186, no qual está previsto que: “A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigências 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 relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores” (BRASIL, 2003).

financiamento aparecia como um impedimento da realização da reforma agrária, pois os mecanismos legais criados em torno da preservação dos valores reais das terras desapropriáveis elevariam o custo de uma política reformista (Medeiros, 1999).

No Rio Grande do Sul a retomada da luta por reforma agrária também se inseriu num quadro de eclosão de diversas lutas sociais no campo, acompanhando as tendências observadas na conjuntura nacional no final dos anos 70 e início dos 80. Entre essas lutas destacaram-se as seguintes: a) as lutas pela retomada das terras indígenas; b) a luta pelo acesso a terra através da constituição dos primeiros acampamentos depois do período do pré-64; c) as lutas contra a construção das barragens; d) as lutas pela defesa dos preços dos produtos e melhores condições de produção; e) as lutas das mulheres trabalhadoras rurais¹⁷¹ (Brumer, 1990; Navarro, 1996; Marcom, 1997; Carini, 2005). O ponto de irradiação da maioria dessas lutas foi a região norte do estado, onde as transformações imprimidas pela modernização conservadora da agricultura e as consequências sociais por ela geradas foram mais intensas e profundas, conforme já destacamos na seção anterior. Além disso, a já mencionada ação dos mediadores religiosos foi mais abrangente em virtude da forte presença das Igrejas católica e luterana nas regiões de colonização com imigrantes europeus¹⁷².

Foi nesse contexto que a luta pela reforma agrária se desenvolveu no Rio Grande do Sul na década de 1980, podendo ser dividida em três momentos distintos. O primeiro deles compreende o surgimento dos primeiros núcleos de acampamentos de agricultores sem-terra a partir das famílias dos colonos expulsos pelos indígenas da reserva de Nonoai no ano de 1978, estendendo-se até o ano de 1984 quando é constituído formalmente o MST. Os acampamentos realizados neste período se caracterizaram por terem se constituído a partir de um conflito fundiário específico e da negação dos colonos em participarem dos projetos de colonização na região norte do país. As primeiras ocupações ocorreram no ano de 1979, nas fazendas Macali e Brilhante na região de Sarandi, nas quais assentou-se uma parte das famílias expulsas da reserva de Nonoai. As famílias restantes constituíram no ano de 1981, o acampamento de Encruzilhada do Natalino, no município de Ronda Alta. Esse acampamento é considerado um marco na retomada da luta pela reforma agrária no Brasil, uma vez representou uma das primeiras vitórias significativas dos trabalhadores rurais no seu enfrentamento com os aparatos repressivos do regime militar, angariando apoios de

¹⁷¹ Analisaremos a trajetória dessas lutas e dos agentes que se constituíram a partir delas no próximo capítulo deste trabalho.

¹⁷² O papel central assumido pela Igreja como fator de coesão das comunidades coloniais formadas a partir de imigrantes estrangeiros, na maior parte das vezes oriundos de regiões diferentes em seus próprios países e portadores inclusive, de diferentes dialetos, pode ser considerado com um dos traços distintivos do processo de colonização dos estados do sul. Essa influência da religião e da Igreja foi possível graças à constituição de um *sistema de capelas* nas colônias. As capelas funcionavam como pontos de encontros, nos quais a vizinhança freqüentava aos domingos para fugir da solidão, rezar o terço e comentar fatos da vida. Aos poucos esses locais foram se institucionalizando e os grupos foram sentindo a necessidade de construir uma capela, como ponto de referência, ao redor do qual passou a girar não apenas a vida religiosa, mas também a vida social. Cada linha se sentia na obrigação de ter uma capela. Não ter significava uma situação de inferioridade perante os seus vizinhos, ou seja, a organização da mesma passou a funcionar como um símbolo de *status* no universo colonial, que era obtido, sobretudo, quando se conseguisse um padre, ou numa escala ainda mais alta, quando a capela fosse constituída como paróquia (De Boni, 1980: p. 236). Essa quase onipresença da Igreja nas comunidades explica em parte, o papel preponderante desempenhado pelos agentes religiosos na organização política do campesinato, quer seja numa perspectiva conservadora como foi o caso da FAG nos anos 60, quer seja numa perspectiva de esquerda, como foi o caso da CPT nos anos 70.

diversos segmentos da sociedade civil brasileira e constituindo um aprendizado organizativo que seria fundamental na construção do MST (Medeiros, 1989: p. 149; Görden, 1991: p. 19-20; Navarro, 1996: p. 92-93; Marcom, 1997: p. 26).

O segundo momento se inicia a partir do ano de 1985 e se estende até o ano de 1989. Nesse período o MST já se encontrava organizado no estado como um novo agente político, dando início às ocupações massivas como reação à derrota sofrida pela tentativa de realizar uma reforma agrária através do PNRA. Foi um período de intensa repressão às ocupações, com a realização de ações violentas de despejo por parte da Brigada Militar. Esse ambiente de conflito era acentuado ainda mais pela atuação da UDR no estado, ao promover a reunião de centenas de produtores rurais em ações de vigília junto aos acampamentos, a fim de combater e intimidar os sem-terras (Görden, 1991; Heinz, 1991). A ocupação mais expressiva ocorreu na fazenda Anoni no município de Sarandi, no ano de 1985, reunindo cerca de duas mil famílias¹⁷³. No ano de 1987 o MST ocupou a fazenda São Juvenal, no município de Cruz Alta, quando os sem-terra foram violentamente despejados por 400 fazendeiros da região. O episódio preocupou o governo estadual recém empossado, que formou uma comissão de sem-terras e fazendeiros com o objetivo de conseguir terras para a reforma agrária. O governador Pedro Simon chegou a oferecer as áreas públicas do estado que não estavam sendo utilizadas. Porém, a Secretaria da Agricultura vetou essa alternativa argumentando que as terras estavam sendo bem utilizadas. Em reação à negativa do governo, o MST promoveu a ocupação de cinco áreas de propriedade do estado. Essa sequência de impasses gerou uma crescente insatisfação nos sem-terras, sendo agravada pelos seguintes fatores: a) pela falta de solução para o acampamento da fazenda Anoni; b) pelo emperramento definitivo do PNRA; c) pelo despejo violento da fazenda São Juvenal e de quatro áreas públicas do estado; d) pelo não cumprimento da promessa do governo estadual em ceder áreas públicas. Tais fatores determinaram o surgimento de uma crescente disposição entre os sem-terra para resistirem às ações de despejo nas ocupações futuras. Até o final do ano de 1988 a luta política por reforma agrária seria comandada por um encadeamento de fatos, marcados pela realização de novas ocupações pelo MST e por uma sequência de impasses nas negociações com o governo estadual e federal. (Görjeen, 1989: p. 27-28; Navarro, 1996: p. 95)

O terceiro momento compreende o ano de 1989. Esse curto período foi profundamente marcado pelas repercussões causadas pela ocupação da fazenda Santa Elmira, no dia 09 de março de 1989, onde se iniciou uma inflexão no caráter das ações dos sem-terra e na postura do poderes executivo e judiciário estaduais frente aos conflitos fundiários. No que se refere ao MST, a ocupação da fazenda Santa Elmira foi a primeira em que os sem-terra resistiram e não acataram a uma ordem de judicial de despejo, sendo violentamente reprimidos, com inúmeros colonos feridos e presos. Entre os motivos que levaram os sem-terra a ocuparem essa fazenda destacam-se: a) a extinção do MIRAD, no dia 15 de janeiro de 1989 sepultando definitivamente o PNRA; b) o assassinato de quatro crianças por intoxicação com pesticidas, através de uma pulverização aérea sobre o acampamento de Rincão do Ivaí; c) a renúncia do Secretário da Agricultura do governo

¹⁷³ O acampamento da Anoni ocupou o centro do debate político até o ano de 1987, quando o MST decidiu dar início a um novo ciclo de ocupações no estado. Antes dessa data a posição do MST gaúcho era de que seria necessário resolver primeiro o problema da Anoni para depois dar início a novas ocupações. Essa posição se modificou depois, quando se concluiu que o problema da Anoni somente seria solucionado mediante a realização de novas ocupações (Görden, 1989: p. 28).

Pedro Simon, sem o cumprimento dos acordos firmados com os sem-terra. Nesse contexto, os acampados decidiram ocupar uma nova área e resistir nela, pois partiam de uma avaliação de que isso era necessário para serem levados a sério pelo governo. Além disso, a resistência era vista como a única maneira de gerar um impacto na opinião pública, forçando o governo a adquirir novas áreas para assentar os sem-terra (Görgen, 1989: p. 33-34). As consequências imediatas do episódio do despejo na Fazenda Santa Elmira determinaram a adoção de um comportamento mais flexível por parte do poder judiciário estadual, concedendo prazos mais alongados para as ações de despejo para dar tempo as negociações políticas. O mesmo ocorreu com o poder executivo que após a ação de despejo e a realização de uma greve de fome de 16 dias de duração pelos sem-terra, finalmente se dobrou às suas reivindicações, acelerando o processo de compras de novas áreas, o que aliviou temporariamente as tensões no campo (Görgen, 1991: p. 32).

Em que pese o aprofundamento dos problemas fundiários ocorridos no estado ao longo da década de 1980, percebe-se que a ação dos governos estaduais sempre se pautou na repressão sistemática das ocupações e na aquisição de áreas de terras como uma medida emergencial para conter o avanço dos conflitos no campo. A estratégia principal era voltada a compra de terras, que foi possibilitada a partir da aprovação da Lei 7.916 de 16 de junho de 1984 que instituiu o Fundo de Terras do Estado do Rio Grande do Sul (FUNTERRA/RS). A partir de então, esse foi o principal instrumento utilizado pelos governos estaduais para intervirem em caráter emergencial no equacionamento dos problemas fundiários oriundos das ocupações do MST.

2.10. A configuração da questão agrária gaúcha na década de 1980

A configuração da questão agrária gaúcha na década de 1980 precisa ser entendida num contexto mais amplo de mudanças desencadeadas no campo brasileiro, a partir da opção dos governos militares pelo aprofundamento do modelo de desenvolvimento baseado no capitalismo associado, no qual privilegiou-se a produção de bens de consumo duráveis. Essa opção interditou o debate em torno das reformas de base, vetando a possibilidade de realização de uma reforma agrária no Brasil, abrindo caminho para colocar em curso a estratégia da modernização técnica da agricultura. O avanço desse processo ocorreu com maior intensidade a partir de 1965, quando foi posta em prática uma vigorosa política de crédito rural dirigida basicamente aos médios e grandes produtores, aos produtos de exportação e às regiões centro-sul do país.

A economia gaúcha não ficou imune a essas transformações ocorridas ao nível nacional, apresentando mudanças estruturais que alteraram completamente o perfil que havia vigorado até os anos 50, com o surgimento de novos setores produtivos. A partir desse rearranjo produtivo a economia gaúcha articulou-se aos centros de acumulação nacional, cumprindo um papel de poupadora e fornecedora de divisas. Nessa configuração, setor agrícola gaúcho passou a cumprir um novo papel, o de exportador para os mercados internacionais, tendo na soja o seu principal produto.

Assim, o novo ciclo de modernização da agricultura gaúcha ocorrida ao longo da década de 1970 teve na soja o seu carro-chefe e a região do Planalto Gaúcho como o centro irradiador desse processo. A principal especificidade desse novo ciclo modernizador foi a sua vinculação com a expansão das cooperativas, as quais atuaram como o seu principal veículo de difusão. Desse modo, quando houve a retração do crédito rural em razão da crise provocada pelo endividamento externo do país, as cooperativas também entraram em crise, vendo-se obrigadas a diversificar a sua produção.

É importante ressaltar que as transformações sócio-econômicas imprimidas pelo ciclo de modernização com base na soja foram muito mais amplas e profundas do que aquelas geradas anteriormente pelas lavouras de arroz e trigo. As transformações mais significativas ocorreram nas seguintes áreas: nas cooperativas, cuja expansão converteu-as em grandes complexos agroindustriais; na indústria, mediante o surgimento de fábricas de máquinas e implementos agrícolas e as agroindústrias de processamento; no comércio, onde a consolidação das cooperativas e dos grandes atacados provocou o desaparecimento dos pequenos comerciantes; nos padrões de consumo dos agricultores com uma redução da produção de autoconsumo.

Na região Sul do estado também ocorreram transformações importantes durante as décadas de 60 e 70 que contribuíram para modelar a sua estrutura espacial. A atuação dos agentes de capital privado (nacional e transnacional) foi responsável pela introdução das cabanhas, haras, granjas de arroz e soja, agroindústrias que atuam na pecuária (frigoríficos e lanifícios) e chácaras. Os agentes de capital estatal, por sua vez, tiveram uma atuação direta, mediante a criação de colônias agrícolas e, indireta, via concessão de recursos, apoio técnico e montagem de uma infra-estrutura. Tais mudanças, no entanto não foram suficientes para alterar o quadro histórico de concentração da propriedade na região.

Paralelamente às transformações sócio-econômicas imprimidas pela modernização da agricultura, gerou-se um conjunto de conseqüências sociais que estão na base explicativa do surgimento das lutas sociais no campo nos anos 80. Entre as principais conseqüências destacam-se: a concentração da propriedade e da renda no campo; o aumento da dependência dos agricultores ao crédito; o desaparecimento da pequena propriedade e o aumento da dificuldade de acesso a terra; a diminuição dos empregos agrícolas e a sazonalidade do trabalho; o aumento do êxodo rural; o surgimento de problemas de abastecimento interno; o surgimento de problemas ecológicos; e a continuidade da intrusão das terras indígenas.

O aprofundamento dessas conseqüências sociais se constituiu no fundo estrutural sobre o qual emergiram um conjunto de lutas sociais no campo a partir dos anos 80, as quais contaram com a mediação dos setores progressistas das Igrejas católica e luterana, sendo potencializadas ainda por uma conjuntura marcada pelo esgotamento do regime militar e pela transição ao governo da Nova República. Não é sem razão, portanto, que a década de 80 representou para a questão agrária um momento de *transição e contradição*.

O agravamento da situação social no campo e a emergência das lutas dos trabalhadores rurais colocaram novamente a reforma agrária na pauta política, sendo assumida como compromisso do governo da Nova República mediante a apresentação da proposta do PNRA e mais tarde nos debates travados na ANC. Porém, a perspectiva de realização de uma reforma agrária tanto no PNRA, quanto na ANC foram fragorosamente derrotadas, em face de uma poderosa articulação política dos setores anti-reformistas, da intensa atuação do patronato rural junto aos centros de poder do Estado brasileiro e na reação organizada pela UDR às ocupações de terras que pipocavam pelo país afora.

No Rio Grande do Sul a luta por reforma agrária também foi retomada dentro de um contexto de ascensão das lutas sociais no campo, tendo como ponto de irradiação a região norte do estado, onde as conseqüências sociais da modernização conservadora da agricultura foram mais intensas, e também, pela maior presença e influência da Igreja sobre as comunidades rurais. A luta por reforma agrária durante a década de 1980 se desenvolveu em três momentos distintos: a) o primeiro deles correspondeu ao surgimento de ocupações quase que espontâneas e a partir de situações de conflitos específicas, como foi a expulsão

dos colonos da reserva de Nonoai; b) o segundo momento ocorreu quando o MST já estava organizado no estado, promovendo ocupações como parte da sua estratégia de luta, sofrendo uma intensa repressão dos governos estaduais e um duro combate da UDR; c) o terceiro momento é marcado por uma mudança no caráter das ocupações que se pautaram na resistência dos colonos aos despejos, por uma postura mais flexível do poder judiciário e por uma ampliação no processo de aquisição de terras pelo governo estadual.

Ao compararmos os dois momentos históricos em que o debate da reforma agrária foi colocado na pauta política, durante o pré-64 e nos anos 80, percebe-se que esses momentos foram profundamente marcados pelas disputas políticas ocorridas ao nível nacional. Nos anos 60 a reforma agrária integrava o rol das reformas de base do governo João Goulart, sendo encarada como uma medida necessária pelas forças progressistas e de esquerda. Nos anos 80, a reforma agrária se insere dentro de debate da transição do regime, sendo assumida pela Aliança Democrática como forma de obter a simpatia e o apoio da Igreja e do movimento sindical dos trabalhadores rurais.

No âmbito do Rio Grande do Sul, observa-se que tanto no pré-64, quanto nos anos 80, a reforma agrária somente entrou na agenda política dos governos estaduais pela pressão política e social exercida pelos trabalhadores rurais e suas organizações de representação política, as quais se inseriam num contexto de mobilização dos demais setores da sociedade civil. Nos anos 60, isso ocorreu através das ações do MASTER e dos acampamentos de agricultores sem-terra e, nos anos 80, através das ocupações de terras e das ações do MST. Em ambos os momentos históricos, as lutas pelo acesso a terra surgiram a partir do agravamento dos problemas fundiários. Nos anos 60, a luta por terra emergiu dentro de um quadro geral de crise do “modelo gaúcho de desenvolvimento”, provocado em parte pela incapacidade de continuar expandindo a fronteira agrícola no estado. Nos anos 80, a luta por terra emergirá a partir do agravamento das contradições sociais geradas pela modernização conservadora da agricultura, que pela sua amplitude e profundidade oportunizaram não apenas o surgimento do MST como também de outros agentes políticos no campo.

Quanto à resposta dos governos estaduais às reivindicações encaminhadas trabalhadores rurais sem-terra, se percebe que nos anos 60 o único governo que foi mais receptivo e procurou dar um tratamento político a questão agrária e aos conflitos fundiários foi de Leonel Brizola, cujas ações tiveram um resultado modesto e bastante variado. Na década de 80, observa-se que a tônica das ações dos governos estaduais sempre se pautou na repressão às ocupações e na aquisição de terras mediante a compra como medida emergencial para conter os conflitos fundiários. Tal postura somente foi modificada no final da década de 90, quando o governo Olívio Dutra procurou conferir um tratamento político à questão agrária e aos conflitos fundiários, a exemplo do foi o governo Brizola nos anos 60. Analisaremos esse processo em detalhe nos próximos capítulos desta tese.

CAPÍTULO III: O CAMPO DOS CONFLITOS AGRÁRIOS: HISTÓRICO, DESENVOLVIMENTO E CARACTERIZAÇÃO DOS PRINCIPAIS AGENTES

O objetivo do presente capítulo será o de traçar um painel geral dos principais agentes sociais que se fazem presentes no *campo dos conflitos agrários* do estado do Rio Grande do Sul, buscando caracterizá-los a partir das informações obtidas nos trabalhos sobre o tema e nas entrevistas realizadas com alguns dos seus porta-vozes. Nessa caracterização procuramos eleger um conjunto de critérios que possam servir de parâmetro para comparar as diferentes formas de atuação política desses agentes sociais. Essa caracterização torna-se necessária para compreendermos os posicionamentos assumidos pelos agentes na luta política em torno da questão agrária e a sua relação com as instâncias do Estado. Os critérios escolhidos para comparar os agentes são os seguintes: a) o histórico das organizações, enfatizando as suas principais fases de desenvolvimento; b) a região de origem e a abrangência da sua atuação; c) a estrutura organizativa; d) o perfil da sua base social e política; e) a sua plataforma política, enfatizando-se quais são questões que se fazem presentes na sua pauta de reivindicações; f) as principais formas de ação políticas utilizadas; g) a forma de relacionamento com as instâncias do Estado; h) grau de aproximação com a luta por reforma agrária.

Foge às intenções deste trabalho analisar de forma detalhada a totalidade das organizações e movimentos sociais rurais existentes no estado. Por isso, o nosso foco será dirigido aos agentes sociais cuja presença têm interferido direta ou indiretamente no processo de condução das políticas agrícolas e agrárias das diferentes esferas governamentais, sejam elas federais ou estaduais. Entre os agentes escolhidos analisaremos na sequência: a FARSUL, a FECOAGRO, a FETAG, a FETRAF-SUL, 5) as ações desencadeadas pelas comunidades indígenas, o MST, o MAB, o MPA e o MTD.

3.1. O sindicalismo do patronato rural organizado na FARSUL.

A FARSUL é a principal e a mais antiga entidade de representação política do patronato rural gaúcho, tendo sido a primeira a se organizar no estado. Desde a sua origem, essa entidade apresentou uma estreita ligação com a atividade pastoril e a grande propriedade, tendo na região sul do estado o seu ponto de irradiação. A necessidade de criar organizações para congregar e defender os interesses dos pecuaristas surgiu com a realização das primeiras exposições e congressos ligados aos produtos agropecuários. O marco inicial das primeiras articulações entre os pecuaristas gaúchos foi a realização da *I Exposição Provincial Agrícola e Industrial* ocorrida no ano de 1886 em Porto Alegre (FARSUL, 1997). Posteriormente, as exposições ganharam um maior impulso com a fundação, em 1898, da *Sociedade Agrícola e Pastoril de Pelotas* (Tambara, 1983: p. 60). O objetivo principal dessa organização era estimular o processo de modernização da pecuária para fazer frente à concorrência da Argentina e do Uruguai. A partir de então, teve início um grande debate, tratando de temas como raças de gado, doenças, frigoríficos e charqueadas. As associações de criadores surgiram em diversos locais e inúmeras revistas especializadas foram criadas (Zarth, 2002: p. 267).

Em 1908, o presidente da Sociedade Agrícola Pastoril, durante o primeiro Congresso Agrícola escreveu uma tese sobre as vantagens de se criar uma instituição que metodizasse a vida das agremiações locais. Essa tese seria concretizada no dia 20 de setembro de 1909 quando foi fundada, em Porto Alegre, a *Federação das Associações Rurais do Rio Grande do Sul*, contando já com 23 filiadas, cuja administração no primeiro período coube a *Sociedade Agrícola Pastoril de Pelotas*. Inicialmente, o pleito da entidade junto ao Congresso Nacional foi à solicitação da concessão de favores especiais para atrair empresas frigoríficas ao Rio Grande do Sul. A sua sede era móvel, exercida temporariamente pela sociedade federada eleita pelo voto das demais. As resoluções eram tomadas por consultas e por maioria de votos (Heinz, 1991: p. 32-34).

Três anos depois do surgimento da Federação, em 1912, foi fundada a *União dos Criadores*, organizada a partir de comissões locais de criadores. Essa dupla representação dos grandes proprietários cedeu espaço em 1921, com a fusão das duas entidades na *Federação Rural do Rio Grande do Sul*. Na nova entidade, as associações locais escolhiam livremente a direção central, que tinha sede fixa em Porto Alegre. A existência da Federação Rural foi breve, pois os acontecimentos provocados pela revolução de 1923 e a morte do seu presidente acabaram precipitando o seu fim. Em 30 de agosto de 1926 foi fundada em Porto Alegre a *Associação dos Criadores do Rio Grande do Sul*, que em seguida teria representação no município de São Gabriel. A associação surgiu num momento de grave crise da pecuária e em apenas oito meses da sua criação foi convocado o II Congresso dos Criadores para discutir os impactos dessa crise e a necessidade de criação de uma federação. A seção inaugural do II Congresso foi presidida por Borges de Medeiros, o presidente do Estado, que em seu discurso conclamou os pecuaristas a se associarem para melhor defenderem seus interesses (Heinz, 1991: p. 34-36).

O resultado da conclamação foi imediato, pois os delegados das 27 associações rurais presentes no II Congresso decidiram-se favoravelmente pela fundação da Federação das Associações Rurais do Rio Grande do Sul. A fundação ocorreu no dia 24 de maio de 1927, quando foi eleita a sua primeira diretoria. Entre as primeiras reivindicações levantadas pela nova entidade estavam: o expurgo de marcas e sinais, a repressão ao contrabando de gado e charque e a implantação de institutos de crédito rural (FARSUL: 1997). Os primeiros anos da trajetória da Federação foram marcados por uma estratégia de intensa mobilização, com a realização de congressos anuais, onde se buscava estimular os associados a participarem através das suas contribuições e reivindicações (Heinz, 1991: p. 40).

Desde os primeiros anos de existência a FARSUL revelou uma presença política dominante, sobretudo ao posicionar-se imediatamente próxima ao poder do Estado, constituindo-se na sua característica indissociável. Por um lado, a entidade é oficialmente a representante política e sindical dos grandes proprietários e por outro, atua como interlocutor do Estado nas políticas agrícolas e agrárias estaduais, fornecendo quadros especializados para atuar junto ao setor agrícola. Segundo Heinz: “desde a sua formação na segunda metade dos anos 20, a FARSUL obteve uma importante presença junto à administração dos organismos públicos para a agricultura e associou-se, de forma acentuada, à condição de um “fiel” político do Estado no campo”(Heinz, 1991: p. 221-222).

Entretanto, essa relação entre o Estado e a FARSUL está circunscrita apenas ao nível estadual, pois a entidade não detém uma capacidade de intervenção direta sobre as decisões na política econômica que afetam o meio rural, as quais se encontram objetivadas nas instâncias nacionais de poder e, portanto, fora do alcance da sua influência direta.

Assim, nas instâncias nacionais a influência da FARSUL é exercida somente de maneira *indireta e subordinada*, mediante a intermediação dos seus pleitos pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA), ou ainda, através do governo do estado e dos representantes políticos regionais na Câmara dos Deputados e no Senado da República (Heinz, 1991: p. 223).

No que se refere à questão agrária, a FARSUL sempre se fez presente nos momentos em que o debate sobre o tema se intensificou ao nível nacional e regional. A primeira participação ocorreu nos anos 60, quando a legitimidade assumida pela reforma agrária era tamanha que até mesmo as entidades patronais diziam defendê-la. No caso específico da FARSUL, a reforma agrária foi o tema principal da concentração rural ocorrida em Santa Maria, no ano de 1962, inscrevendo-se no quadro dos debates acerca de “reformas de base”, ocorridos nos anos de 1962/63. Na ocasião, foi produzido um documento a ser encaminhado à VI Conferência da Confederação Rural Brasileira (CRB), que aconteceria no Rio de Janeiro (Eckert, 1984: p. 278-279; Heinz, 1991: p. 42). Dentre as principais reivindicações da FARSUL para o campo naquele momento destacavam-se as seguintes: a) a defesa da iniciativa dos proprietários, para um melhor relacionamento com os trabalhadores rurais e uma melhoria nas suas condições de vida; b) uma maior racionalização da produção agropecuária, com o investimento dos lucros da atividade na solução dos fatores limitantes da produtividade; c) a substituição da produção extensiva pela intensiva; d) a libertação do protecionismo estatal (Heinz, 1991: p. 44).

A carta não apresentava um posicionamento frontal contra a reforma agrária, onde se sugeria que fosse chamada de “organização agrária”, “humanização agrária” ou “valorização agrária”. O documento apontava a necessidade de priorização da colonização das terras públicas, do Estado e da União, devendo cada região ter um plano de colonização próprio, evitando o deslocamento forçado de agricultores para outras regiões. Esta colonização deveria efetuar-se como auxílio creditício do Estado, não apenas para a aquisição da terra, em longo prazo e com juros módicos, como também para a facilitação da produção. A carta mencionava ainda, que a Constituição Federal em vigor excluía a desapropriação de terras produtivas, ficando a sua distribuição sujeita as terras inaproveitadas¹⁷⁴ (Heinz, 1991: p. 45). Com essa proposta, a FARSUL dispunha-se a assumir a liderança do processo de reforma agrária de acordo com as suas conveniências. Assim, se por um lado a entidade era forçada pela conjuntura a concordar com a reforma agrária, por outro, não admitia que a propriedade privada fosse tocada. Isso era perceptível na sua reação contrária aos acampamentos realizados pelo MASTER e a atuação do governo Brizola, considerado como subversivo. Posteriormente, com a intensificação das mobilizações no campo e na cidade ocorridas nos anos de 1963/64, a entidade assumiu posições mais firmes contra a reforma agrária, as quais se observaram na condenação do

¹⁷⁴ A carta de Santa Maria apontava para três campos básicos onde o Estado deveria agir na Reforma Agrária, a saber: a) nas questões relativas ao homem; b) à exploração da terra; c) e a comunidade rural. No primeiro caso, apontava para a necessidade de ampliação dos serviços de caráter assistencial. No segundo, preconizava-se pela aplicação da modernização dos métodos de cultura da terra e aplicação da técnica agrícola aos campos, visando principalmente às pequenas propriedades de terras esgotadas pelo cultivo “rotineiro e retrógrado”. No que se refere à exploração da terra, o documento fazia menção à organização e disseminação do crédito agrícola, a diminuição proporcional dos impostos, ao problema da estocagem e do escoamento da produção. No que se refere à comunidade rural, o documento falava em “promoção da estabilidade social e econômica da família rural”, e que esta garantisse renda compatível com o nível de vida digna da pessoa humana (Heinz, 1991: p. 46).

Decreto da SUPRA, referente às desapropriações junto às rodovias¹⁷⁵ e no apoio a repressão desencadeada pelo governo Ildo Meneghetti aos acampamentos dos agricultores sem-terra (Eckert, 1984: p. 279-284).

Com o golpe militar e a derrota da proposta de reforma agrária, a modernização conservadora avançou no campo trazendo importantes modificações na esfera de atuação e na base social da FARSUL. Na década de 1970, a entidade passou a se integrar mais fortemente ao setor agrícola, deixando de ter uma atuação quase que exclusiva na pecuária. Nessa direção, buscou-se uma maior aproximação com os produtores de arroz que passaram a fazer parte da entidade. Além disso, nessa mesma época foram criadas comissões técnicas por setores na pecuária e na agricultura. A federação intensificou o seu intercâmbio com as demais entidades ligadas ao setor primário, tais como a FECOLÂ, a FECOTRIGO, a FECOCARNE e com o IRGA (FARSUL, 1997).

O segundo momento em que a participação da FARSUL no debate da questão agrária foi determinante ocorreu durante a transição do regime militar, quando o governo da *Nova República* apresentou a proposta de PNRA no IV Congresso da CONTAG. Antes mesmo de o plano ser apresentado oficialmente, a FARSUL já havia manifestado a sua posição na imprensa local, onde destacava que o conteúdo de grande parte da proposta não poderia ser aceito, pois se tratava de um plano cheio de deficiências¹⁷⁶. Afirmava-se, ainda, que a entidade “queria a reforma agrária” (sic), mas esta deveria ser democrática, justa, realista e sem traumas¹⁷⁷. Além disso, chamava a atenção para a inutilidade da divisão de terras aproveitadas e defendia que o problema da propriedade, salvo os conflitos nas áreas de colonização recente, só se colocava de forma dramática no Nordeste. A entidade sugeria a impropriedade de uma política de reforma agrária no Rio Grande do Sul, já que se tratava de uma área agrícola inteiramente produtiva, e sugeria a colonização no Norte e no Nordeste do país (Heinz, 1991: p. 52-53).

Esse segundo momento foi caracterizado por intensas mobilizações das organizações de grandes proprietários, tanto ao nível regional, quanto nacional, contra o PNRA e pela revogação e alteração do mesmo¹⁷⁸ (Heinz, 1991: p. 54). A insatisfação dos

¹⁷⁵ O decreto em questão previa a desapropriação das terras localizadas numa faixa de 10 quilômetros ao longo das rodovias, ferrovias e açudes construídos pela União e foi assinado pelo presidente João Goulart no dia 13 de março de 1964, por ocasião da realização de um comício na Central do Brasil na sua pregação pelas “reformas de base” (Medeiros, 1989: p. 64).

¹⁷⁶ Se a idéia de uma reforma agrária já incomodava os grandes e médios proprietários fundiários, o fato da proposta do PNRA ser apresentada no Congresso da CONTAG transformar-se-ia no estopim para as manifestações mais contundentes das suas organizações (Heinz, 1991: p. 53).

¹⁷⁷ A oposição da FARSUL ao PNRA era justificada pelos seguintes aspectos: a) pela ausência de uma política agrícola, o que tornava inapropriada a criação de instrumentos de distribuição de terras; b) a unilateralidade do plano e a percepção de interesses políticos-ideológicos por detrás das suas intenções manifestas, no intuito de “tumultuar a vida no campo”; c) pelo alijamento dos proprietários no processo de elaboração do plano, seja na sua fase de consultas, seja na fase decisória (Heinz, 1991: p. 60-61).

¹⁷⁸ Um mês após a apresentação da proposta do PNRA, alguns grandes proprietários de terras e representantes patronais da região adjacente ao município de Carazinho decidiram criar uma organização de feições paramilitares, o Pacto de Unidade e Resposta Rural (PUR). A organização não apenas afirmava a sua contrariedade ao PNRA, propondo também a resistência armada às invasões e as ações de reforma agrária do governo. O PUR se fez presente em Santo Ângelo, Passo Fundo, Cruz Alta, Erechim, Sertão, Não-me-toque, Santa Bárbara do Sul, Sarandi, Espumoso, Carazinho, Palmeiras das Missões, além de vários municípios presentes na fronteira oeste do estado (Heinz, 1991: p. 124-126). Esse processo não foi uma exclusividade do Rio Grande do Sul, pois nessa época observou-se a formação de diversos grupos pelo Brasil afora, apresentando objetivos semelhantes ao PUR (Bruno, 2005). Desse modo, percebe-se que reação mais

proprietários fundiários motivou a realização do *Congresso Estadual dos Produtores Rurais*, realizado no dia 23 de junho de 1985 na cidade de Santa Maria. Naquela ocasião, os proprietários condenaram o PNRA e acusaram de demagógica a distribuição de terras particulares entre os “desajustados da periferia das cidades”. Entre as principais reivindicações dos proprietários estavam: a) o estabelecimento de uma política agrícola; b) a utilização prioritária de terras públicas para assentamentos; c) a reformulação total do Plano feita por um colegiado representativo de todas partes ligadas ao setor; d) a indenização justa e o pagamento em dinheiro das desapropriações; e) a manutenção das normas do Estatuto da Terra quanto ao ITR; f) a adoção de medidas urgentes para sustar o êxodo rural; f) o esclarecimento da população sobre a seriedade do trabalho do homem do campo (Heinz, 1991: p. 65-66).

Não houve consenso no Congresso a respeito dos rumos a serem tomados frente à política agrária do governo: de um lado, havia uma forte tendência em repudiar o PNRA na íntegra; de outro, defendia-se a necessidade de alterações no texto original (posição do presidente da FARSUL). Em função do prazo estabelecido pelo MIRAD para o encaminhamento de propostas, os proprietários decidiram encaminhar à CNA as sugestões de alteração ao Plano. Registre-se que a escolha de Santa Maria para sediar a reunião dos proprietários fundiários associados à FARSUL não foi por acaso, uma vez que a cidade era portadora de um poderoso valor simbólico, pois no ano de 1962, naquele mesmo local foi realizada uma grande concentração sobre a reforma agrária (Heinz, 1991: p. 67).

O resultado das pressões desencadeadas pelas organizações dos grandes proprietários junto aos centros decisórios do governo da Nova República foi à completa descaracterização da proposta inicial do PNRA. Como consequência, a perspectiva desapropriacionista e punitiva dos latifúndios presentes no Plano foram derrotadas, ficando muito aquém do próprio Estatuto da Terra e das reivindicações dos trabalhadores (Fachin, 1985; Gomes da Silva, 1987; Medeiros, 1989).

Entretanto, a aparente tranquilidade gerada pela derrota do PNRA, reforçada mais tarde pela saída do presidente do Incra, foi abalada em fins de outubro com a ocupação da fazenda Anoni, no município de Sarandi, por mais de 1.500 famílias de agricultores sem terra. Essa situação impôs um problema novo, pois vencida a disputa no interior das estruturas do estado, havia o problema do recrudescimento da luta pela reforma agrária, além do receio quanto aos seus desdobramentos, junto aos diferentes setores do Estado e da sociedade civil. O controle parcial das iniciativas do Estado pela ação dos grandes proprietários já não era mais suficiente, uma vez que a luta por terra ocorria independentemente das iniciativas governamentais (Heinz, 1991: p. 73-75).

Com o recrudescimento da luta por terra no país e no estado através da intensificação das ocupações, que naquele momento se apresentavam como uma forma de luta muito mais visível e contundente, começaram a aparecer posições favoráveis à implantação da União Democrática Ruralista no Rio Grande do Sul. Segundo Heinz:

(...) o surgimento da UDR no estado ocorre exatamente no hiato existente entre a politização do problema agrário, dada, sobretudo, a nível nacional, e os mecanismos disponíveis, aos proprietários, de representação política, cujo enquadramento regional inviabiliza a intervenção nos principais cenários da luta política contra a reforma agrária (Heinz, 1991: p. 229-230).

virulenta à reforma agrária partiu das regiões nas quais a modernização da agricultura havia sido mais intensa, demonstrando quão equivocada era a tese em voga nos setores à esquerda, de que era possível realizar uma reforma agrária com base em uma aliança com os setores modernos da cidade e do campo.

O Rio Grande do Sul foi um dos últimos estados brasileiros onde a UDR se organizou, sendo recebida inicialmente com desconfiança pelos proprietários, principalmente em função da imagem da violência patronal nos conflitos agrários, sobretudo no Norte do país. A UDR trouxe consigo a idéia da necessária “nacionalização” da representação, uma vez que as definições do Estado acerca da reforma agrária eram produzidas, em sua maioria, ao nível federal. Além disso, a partir da apresentação definitiva do PNRA o campo de lutas deslocava-se para a Assembléia Nacional Constituinte, daí a ênfase no estímulo de candidaturas que melhor representassem os interesses da “classe rural”¹⁷⁹ (Heinz, 1991: p. 233).

A instalação formal da UDR no Rio Grande do Sul ocorreu em 04 de dezembro de 1986, no município de São Gabriel, em uma cerimônia com a presença de mais de 400 pessoas, entre elas o líder da entidade Ronaldo Caiado, além de representantes de Goiás e do Paraná, em um CTG da cidade. A rápida expansão da UDR para outros municípios do estado somente foi possível quando os seus estatutos foram modificados, abandonando-se a referência exclusiva aos proprietários rurais e assumindo uma categoria mais ampla e genérica como a de “produtor rural”. Tal modificação permitiu uma maior adesão dos grandes arrendatários e parceiros agrícolas cuja presença era significativa no meio rural gaúcho¹⁸⁰. Além disso, o discurso assumido pela UDR apresentou uma especificidade no estado, pois associava as referências ao “novo” e ao “moderno” com evocações do passado e da “identidade gaúcha” nas mobilizações contra a reforma agrária (Heinz, 1991: p. 144).

A entrada da UDR no estado contribuiu para diversificar a representação dos grandes proprietários fundiários, em dois sentidos importantes. O primeiro deles está relacionado à constituição de uma estratégia de “classe” visando aumentar a eficiência da representação na defesa de seus interesses, diversificando-se as ações e discursos, a fim cobrir as múltiplas situações que envolviam os seus membros no curso do processo de reforma agrária. Pode-se dizer que a FARSUL e a UDR conformaram um espaço de representação *complementar*, no qual cada um cumpria um papel específico. Enquanto a primeira garantia os canais tradicionais de interlocução privilegiada com o Estado, a segunda se ocupava em fazer o enfrentamento com a institucionalidade e com os demais agentes que atuavam em favor da reforma agrária, beneficiando-se da ausência de “atrelamentos” com as instâncias do Estado. O segundo sentido está relacionado à produção de símbolos e categorias que referenciaram os seus representados, e seu antagonistas. Ou seja, foi um momento de *produção social de uma classe*, no qual a constituição de um

¹⁷⁹ “A entrada da UDR é, também, a ratificação dos limites políticos à representação da FARSUL, não apenas pela impossibilidade de um desempenho nacional à entidade, por força da própria estruturação da representação sindical, mas igualmente pela conservação dos laços com o Estado, incompatíveis com o discurso fortemente “oposicionista” dos representantes de proprietários na Constituinte. E exatamente a incorporação deste discurso, não possível à FARSUL, e requisito indispensável à luta contra a mobilização dos agentes políticos pró-reforma na ANC, que caracteriza o aparecimento da UDR e define a bi-representação na oposição à reforma agrária no Rio Grande do Sul” (Heinz, 1991: p. 233).

¹⁸⁰ O depoimento de Gilberto Scopel de Moraes, presidente da UDR/RS na época é esclarecedor nesse sentido: “quando nós (a entidade) éramos fracos aqui ainda...e dentro dos estatutos da UDR dizia que era só pra proprietários rurais, eu me levantei, lá no 1º Congresso, em Goiânia, e disse que assim era impossível, que o produtor rural do Rio Grande do Sul eram os proprietários rurais e eram os arrendatários, parceiros agrícolas, e que nós aqui não tínhamos condição de fazer parte da UDR se os parceiros agrícolas não podiam fazer parte dela. Nós achávamos que tinha que ser não somente proprietários rurais, mas produtores rurais, e que a UDR tinha que mudar a sua linha e começar a falar em produtor rural” (Heinz, 1991: p. 141).

universo simbólico qualificava os grandes proprietários fundiários e empresários agrícolas como membros de uma classe: a *burguesia agrária*¹⁸¹ (Heinz, 1991: p. 234).

Com o malogro do PNRA, a nova disputa em torno da questão agrária se daria na ANC no ano de 1987. Nesse processo, a FARSUL à exemplo da UDR exortou os proprietários fundiários do estado a votarem em candidatos a deputados federais constituintes comprometidos com os seus interesses. Tal postura denotava uma preocupação em influir não apenas nas políticas do Estado para o campo em curso na época, mas também no estabelecimento de políticas de longo prazo, cujo objeto eram as formas de apropriação da terra (Heinz: 1991, p. 79-80). Com o propósito de manter as entidades dos proprietários fundiários unidas em suas reivindicações, formou-se em 1986 a *Frente Ampla da Agropecuária*, a partir da reunião de 36 entidades de representação política dos grandes proprietários, entre os quais estavam a CNA, a OCB e a SRB (Heinz, 1991: p. 89).

As articulações e as pressões exercidas por parte das entidades de representação do patronato rural junto ao bloco conservador de deputados da ANC “o centrão” resultaram na aprovação de um destaque que proibia a desapropriação das terras produtivas. A aprovação desse quesito inviabilizava a realização de uma reforma agrária no país, na medida em que, ao não considerar os aspectos concernentes à utilização das terras, ao seu padrão de exploração, acabava por caracterizar como “produtiva” qualquer área que hipoteticamente pudesse produzir (Heinz, 1991: p. 176-177). Assim, a exclusão do termo *latifúndio* consagrado no Estatuto da Terra em 1964 e a inclusão do termo *propriedade produtiva* na constituição de 1988 foi uma das maiores derrotas políticas para os setores favoráveis à reforma agrária. O êxito das pressões exercidas pelo “centrão” na ANC inscreveu-se num processo de atualização do discurso das elites agrárias, que ao invocarem a identidade de *produtor rural* buscaram desvincular-se das conotações políticas pejorativas contidas no termo *latifundiário*, reivindicando para si uma identidade política mais conforme aos processos de integração da agricultura ao “mundo moderno”. Desse modo, o termo *produtor rural* unificou politicamente o conjunto dos grandes proprietários do país contra os seus adversários, atualizando o discurso da defesa da intocabilidade da propriedade privada da terra. Nesse contexto, a reforma agrária era identificada por esses setores, como uma pauta do passado, um verdadeiro anacronismo em face do atual padrão desenvolvimento da agricultura e os seus defensores como “atrasados”, ou seja, uma total inversão dos termos do debate realizado nos anos 50 e 60 (Bruno, 1997).

A vitória das forças anti-reformistas na ANC não conseguiu tirar o tema da reforma agrária da pauta política, que voltaria com vigor a partir de 1995/96, cujas razões analisaremos em detalhe no próximo capítulo. A ascensão das ocupações protagonizadas pela ação do MST, de sindicatos ligados à CONTAG e por outros movimentos de sem-terra, foi acompanhada pela multiplicação dos assentamentos rurais no país. No Rio Grande do Sul esse processo acompanhou as tendências observadas ao nível nacional,

¹⁸¹ Esse mesmo autor define a burguesia agrária como: “o segmento da classe dominante, a classe burguesa, detentora da propriedade de terras exploradas, total ou parcialmente, em produção agropecuária, e que demandam exploração de mão-de-obra assalariada e/ou de outros sistemas de exploração de mão-de-obra assalariada ou apropriação da renda da terra, tais como, arrendamento e parceria, que possibilitem a acumulação de capital através da auferição de lucro e da renda da terra. Consideramos aqui, numa definição hipotético-operacional, que a classe burguesia agrária se compõe das frações de classe de grandes proprietários fundiários, proprietários arrendatários e grandes empresários agrícolas” (Heinz, 1991: p. 21).

porém com uma sensível diferença, pois tanto as pressões do MST, como a ação do INCRA passaram a se concentrar na região metropolitana de Porto Alegre e na região da campanha gaúcha, motivadas pela crescente dificuldade de desapropriar áreas em outras regiões do estado (Navarro et al, 1999: p. 42-43). Esse deslocamento foi acompanhado de mudanças significativas no comportamento e nas formas de ação política desencadeadas pela FARSUL na defesa dos interesses dos proprietários fundiários, os quais analisaremos em detalhe no próximo capítulo.

Como se vê, a ação da FARSUL tem entre as suas marcas, o antagonismo em relação aos movimentos de luta por terra e às tentativas de realização de uma reforma na estrutura fundiária no Rio Grande do Sul. Essa entidade, ao longo da sua trajetória conseguiu montar uma forte estrutura organizativa com a presença de sindicatos rurais em praticamente todo o território gaúcho. Além disso, a atuação da entidade compreende uma gama diversificada de questões que são coordenadas em 24 comissões temáticas, envolvendo diversos ramos e cadeias produtivas¹⁸². Ao longo dos anos a FARSUL foi ampliando a sua base geográfica de representação política, incorporando novas regiões onde atualmente se pratica uma agricultura moderna baseada na produção de commodities¹⁸³. Por isso, a entidade se faz presente na discussão dos temas relativos à agricultura em geral, procurando influir na definição das políticas voltadas ao setor agrícola, tendo ainda uma forte presença no interior da CNA¹⁸⁴.

Do que foi visto até aqui é possível reter os seguintes aspectos: 1) o sindicalismo patronal rural foi o primeiro a se organizar no estado e desde as suas origens apresentou uma estreita ligação entre a atividade pastoril e a grande propriedade. A partir dos anos 70 a entidade alargou a sua base geográfica de representação política incorporando os produtores de arroz e soja. Atualmente, a entidade está presente em praticamente todo o estado e representa os interesses da pecuária e da agricultura moderna, contando para isso com uma forte estrutura organizativa; 2) a base social da FARSUL é composta pela *burguesia rural*, ou seja, das frações de classe dos grandes e médios proprietários fundiários, proprietários arrendatários e grandes empresários agrícolas; 3) a plataforma política da FARSUL se modificou ao longo da história acompanhando as diferentes conjunturas da luta política em torno da agricultura e da questão agrária. Porém, como traço de continuidade se observa a defesa intransigente do monopólio da propriedade privada e a contraposição à luta por reforma agrária, o que torna essa entidade uma das principais antagonistas do MST no Rio Grande do Sul; 4) a FARSUL apresenta uma estrutura organizacional que compreende o conjunto dos sindicatos rurais espalhados pelo estado, além de internamente estar dividida em comissões temáticas; 5) Outro traço marcante da trajetória da FARSUL é a sua relação de proximidade política aos aparatos do poder estatal, o que lhe confere uma condição privilegiada para influir diretamente na formulação e na implantação das políticas agrícolas e agrárias estaduais.

¹⁸² In: www.farsul.org.br (acessado em 04/11/2005).

¹⁸³ Segundo Gedeão Pereira Silveira (FARSUL): “A Farsul abrange todo o estado do RS. Pelo fato dela defender a soja, a pecuária e a orizicultura, ela está perfeitamente em sintonia com todos as ramificações da produção agropecuária do estado”. (Entrevista ao autor).

¹⁸⁴ Segundo Gedeão Pereira Silveira (FARSUL): “Pelo fato da Farsul ter trabalhado em cima do problema do endividamento, que é um problema nacional, em cima dos transgênicos e, agora, sobre a questão dos royalties dos transgênicos, e pelo fato de nós termos também um assento na Comissão Fundiária Nacional[CNA], a Farsul tem um trabalho muito forte no cenário nacional”. (Entrevista ao autor).

3.2. O cooperativismo agropecuário organizado em torno da FECOAGRO

Outro segmento que desempenha um papel econômico e político significativo no Rio Grande do Sul é o cooperativismo agropecuário, sendo importante caracterizá-lo a fim de perceber como se dá a sua participação no *campo dos conflitos agrários* e quais as repercussões na configuração da questão agrária gaúcha na atualidade. O seu desenvolvimento no estado pode ser dividido, grosso modo, em quatro grandes fases conforme veremos a seguir.

A primeira fase teve início no começo do século XX, a partir do surgimento das primeiras experiências cooperativistas no Rio Grande do Sul, tendo como ponto de irradiação a zona colonial alemã e italiana. Os principais difusores do cooperativismo naquela época foram o padre Teodoro Amstad, S.J. e o Dr. Stefano Paternó. O primeiro se dedicou à fundação de cooperativas de crédito denominadas *caixas rurais pelo sistema Raiffeisen*, enquanto que o segundo, especializou-se na divulgação das *cooperativas agrícolas* no setor do vinho, banha, laticínios, madeira, erva mate, além de outros produtos (Tambara, 1983: p. 52).

As caixas rurais inseriam-se dentro de uma perspectiva comunitária, sendo dotadas de dimensões reduzidas e destinadas ao atendimento exclusivo de dificuldades inesperadas. O início desse movimento ocorreu em 1902, no município de Nova Petrópolis, tendo se ampliado progressivamente a ponto de na década de 1940 existirem 40 caixas rurais, das quais 35 eram filiadas à *Central das Caixas Rurais da União Popular do Estado do Rio Grande do Sul*, cuja fundação havia ocorrido no ano de 1926. As concessões dos empréstimos eram realizadas no curto e médio prazo, destinadas à aquisição de terras, engenhos, atafonas, máquinas, gado, etc. Apesar da sua fragilidade estrutural, esse sistema propiciou o desenvolvimento de muitas comunidades, permitindo a acumulação do capital nas zonas coloniais. As caixas rurais tiveram uma ascensão crescente até a reforma bancária ocorrida em 1964, quando entraram em uma fase de declínio. Porém, o saldo dessa experiência acabou se desdobrando mais tarde na estruturação de um forte setor de cooperativismo de crédito no estado (Tambara, 1983: p. 52-55; OCERGS, 2001: p. 22).

As experiências cooperativistas mais ligadas aos processos de produção e comercialização de produtos foram desenvolvidas pelo italiano Paternó a partir de sua vinda ao Brasil em 1911. A partir de então, Paternó estimulou a fundação de várias cooperativas vinícolas, criadas com o objetivo de evitar as adulterações que desmoralizavam o vinho nacional, as quais eram realizadas nos centros de consumo e não nos centros de produção. Além das cooperativas de vinho, Paternó incentivou ainda a organização de cooperativas de banha e de beneficiamento da carne suína, de “leitarias sociais” para a fabricação de queijos e manteigas e de serrarias para exportação de madeiras. Todo esse esforço acabou fracassando em razão dos seguintes aspectos: a) da inexperiência administrativa e ingenuidade política dos dirigentes das cooperativas; b) da subordinação dos interesses agrícolas a interesses exógenos; c) da existência de dirigentes desonestos; d) pela enorme campanha de descrédito movida pelos setores que tiveram os seus interesses contrariados. Desse modo, entre os anos de 1914 a 1929 houve um grande refluxo das atividades cooperativistas no estado (Tambara, 1983: p. 55).

A segunda fase do cooperativismo ocorreu no início da década de 1930, justamente no momento em que a sindicalização passou a ser incentivada pelo governo, que via nesse processo a possibilidade de eliminar as manifestações políticas das classes dominantes que redundassem num retorno às práticas oligárquicas. No que se refere às classes subalternas, a sindicalização contribuía para anular o seu potencial político, mantendo-as submissas e

controladas. Foi nessa época que se constituíram a maior parte dos sindicatos organizados em torno de produtos específicos no estado (Pesavento, 1994: p. 110). Em reação aos sindicatos que contavam com o apoio do governo e gozavam de isenção no pagamento de impostos, desenvolveu-se entre as populações coloniais um novo surto cooperativista, porém em bases mais sólidas e realistas. As cooperativas de pequenos produtores buscaram encontrar formas de quebrar o monopólio da produção e da comercialização dos produtos exercidos pelos sindicatos. Por isso, o objetivo principal das cooperativas era o beneficiamento das matérias primas coloniais e a comercialização de produtos acabados (Pesavento, 1994: p. 112). A partir de então, observou-se a expansão e a consolidação do cooperativismo nos mais diversos setores, resultando no surgimento das primeiras federações de cooperativas no estado (Tambara, 1983: p. 56; OCERGS, 2001: p. 21).

A terceira fase do cooperativismo teve início a partir do ano de 1957 com a criação da COTRIN, que dividiu as regiões tritícolas do país em “zonas geo-econômicas”, onde promoveu a criação de uma cooperativa em cada uma delas. No ano seguinte foi fundada a FECOTRIGO que inicialmente congregou 29 cooperativas de primeiro grau, as quais compunham uma extensa rede abarcando municípios da região da campanha, passando pela zona do planalto médio até a região do Alto Uruguai¹⁸⁵ (Benetti, 1992: p. 50). Posteriormente, entre os anos de 1963 até o meados da década de 1970 o cooperativismo empresarial experimentou um crescimento espetacular, principalmente em função da sucessão de boas safras de trigo e soja, das concessões e isenções tributárias e das amplas facilidades de crédito rural. Foi a partir desse ciclo expansivo que muitas cooperativas deixaram de se concentrar somente na comercialização, passando a atuar em diversos ramos produtivos, convertendo-as em *multicooperativas*.

Entretanto, essa notável expansão ocorreu na base de um alto endividamento realizado através da tomada de empréstimos de curto prazo junto a credores nacionais e internacionais. Com a emergência da crise econômica no início dos anos 80, houve uma retração na concessão do crédito rural. Nesse contexto, a situação de dependência crescente em relação às instituições financeiras públicas e privadas levou muitas cooperativas a uma situação quase que pré-falimentar, já que o acesso ao crédito tornou-se difícil e caro. Tal situação se agravou ainda mais com a depressão dos preços da soja no mercado internacional (Ew, 2001: p. 45-46; Benetti, 1988: p. 282-290). Além do endividamento, o setor cooperativista foi compelido a adaptar-se as novas condições imprimidas pelo ajuste estrutural da economia brasileira à economia internacional que teve início durante a década de 1990. Para sobreviverem nesse novo ambiente econômico as cooperativas diversificaram as suas atividades, passando a atuar na cadeia de suínos, aves e leite. Entretanto, aquelas

¹⁸⁵ Entre as características que marcaram essa nova fase do cooperativismo destacam-se: a) a forte presença do Estado como estimulador da constituição das cooperativas; b) o caráter empresarial assumido pelas cooperativas, uma vez que ao centralizarem a comercialização das safras agrícolas funcionavam como um elo de ligação entre os produtores e as indústrias à montante e à jusante do complexo agroindustrial; c) o quadro social das cooperativas empresariais era composto inicialmente por granjeiros do trigo, porém a medida em que foi se expandindo incorporou também os pequenos produtores; d) as cooperativas tiveram como base geográfica de expansão, a região setentrional do estado; e) as cooperativas desempenharam um papel preponderante na indução da modernização nas áreas rurais.

que permaneceram na monocultura ficaram numa situação muito difícil, como é o caso das cooperativas de arroz e de lã (Ew, 2001: p. 50-51).

Neste sentido, na década de 1990 iniciou-se uma nova fase para o cooperativismo marcado por um amplo debate em torno da reestruturação do setor, cuja ênfase voltou-se para o aumento da sua competitividade e na adaptação dos seus princípios doutrinários ao atual contexto econômico. O marco desse debate foi a realização do XI Congresso Brasileiro de Cooperativismo no ano de 1997, no qual a OCB discutiu uma proposta para a saída da crise, concluindo que esta dependia dos seguintes aspectos: a) do aumento da capitalização das cooperativas; b) da profissionalização do quadro administrativo e do adequado gerenciamento da empresa cooperativa; c) do desenvolvimento de um adequado sistema de informação sobre as mudanças dos mercados. No âmbito governamental as pressões exercidas pelo setor resultaram na constituição e implantação do RECOOP¹⁸⁶ (Ew: 2001: p. 50-53). Esse programa compreendeu a concessão de financiamentos para investimentos aos produtores-associados por intermédio das cooperativas, e o alongamento do atual endividamento das cooperativas e dos seus associados (Ew, 2001: p. 54-56). Apesar de ser um programa limitado, uma vez que cobriu somente 30% das demandas apresentadas pelo setor, o Recoop foi importante para sanar os problemas de muitas cooperativas permitindo que estas pudessem sair do estrangulamento do capital de giro e se viabilizassem economicamente¹⁸⁷.

Além da reestruturação econômica e financeira realizada pelo setor cooperativista, processou-se também, a *unificação da representação política* através da fundação no dia 30 de setembro de 1997, da FECOAGRO/RS. A nova entidade passou a integrar as cinco federações que existiam no estado: a FECOTRIGO; a FECOLÃ; a FECOCARNE; e a FECOVINHO. Essa integração apesar de ser recente já vinha sendo pensada pelas cooperativas há muito tempo atrás. A principal razão que estimulou a intensificação desse processo foi a crise que se abateu sobre o setor agrícola e as cooperativas a partir dos anos 80, resultando igualmente em uma crise das suas entidades de representação política. Em resposta a essa crise, as cooperativas vêm optando pela construção de entidades de representação mais fortes e que permitam uma redução de custos para o sistema. Nessa direção, há também um esforço de organizar as cooperativas por ramo de atividades, a fim de reduzir o número de entidades e fazer uma representação mais imediata dos seus interesses¹⁸⁸.

A unificação da representação política não modificou significativamente a antiga estrutura organizacional do cooperativismo agropecuário gaúcho. Atualmente ainda prevalece como regra a constituição de uma cooperativa singular a partir de um número mínimo de 20 pessoas físicas, sendo excepcionalmente admitidas pessoas jurídicas. Essas cooperativas singulares podem vir a constituir cooperativas centrais ou federações, desde que consigam reunir um número mínimo de três delas (Benetti, 1992: p. 46). Essas federações por sua vez, podem se unificar de acordo com os ramos produtivos do qual

¹⁸⁶ Segundo essa mesma autora, o programa foi editado pelo Ministério da Fazenda (Portaria n. 26 de 13/02/98) e regulamentado pelo governo federal através do Decreto n. 2.936 de 11/01/99. O programa contou com uma linha de crédito total de R\$ 2,1 bilhões destinado a reestruturação das dívidas e à realização de investimentos para as cooperativas agropecuárias (Ew, 2001: p. 53-54).

¹⁸⁷ Depoimento de Vicente Bogo (OCERGS).

¹⁸⁸ Depoimento de Vicente Bogo (OCERGS).

fazem parte, integrando-se às organizações de representação políticas estaduais e nacionais do cooperativismo, como é o caso, respectivamente da OCERGS e da OCB¹⁸⁹.

Das 162 cooperativas agropecuárias registradas na OCERGS, cerca de 70 delas são filiadas a FECOAGRO, abrangendo um número de 227 mil famílias associadas, as quais são constituídas majoritariamente por pequenos produtores¹⁹⁰. Além disso, dentro desse segmento existe uma heterogeneidade de situações econômicas, com diferentes gradações de inserção aos mercados agrícolas. Segundo Rui Polidoro (FECOAGRO):

(...) nas cooperativas de grãos (soja, milho, trigo), que são as mais fortes hoje, 80% do seu quadro social são compostos por pequenos produtores. Historicamente é o colono, aquele que vem da economia familiar e está procurando se manter.(...) Eu estimo que 20% desses produtores absorvem a nova tecnologia e isto os leva ao aumento de área, de receita e de produção, de modo que a cooperativa fica um pouco mais distante deles. Os outros 30% são as pessoas que estão perdendo suas propriedades, não dá para dizer que estão excluídos, mas é o camarada que não consegue entrar na nova tecnologia, não tem escala, fica endividado e acaba vendendo a propriedade e vai para a cidade ou ele entra nessa faixa da economia solidária, que é outro tipo de cooperativa, onde todos produzem e entregam, tipo assentamento. Embora ele seja proprietário, tenha experiência, tecnologia e saiba trabalhar na terra (Entrevista ao autor).

O depoimento acima demonstra claramente que existe uma maior vinculação das cooperativas com o estrato de produtores mais capitalizados e com maior aporte de tecnologias, confirmando a histórica ligação do cooperativismo empresarial gaúcho com a agricultura moderna. Entretanto, do ponto de vista político, o fato da maioria dos associados das cooperativas serem pequenos agricultores, dificulta uma delimitação precisa de qual é a fronteira de atuação política e o tamanho da base social das organizações de representação dos agricultores familiares presentes no estado. A afirmação das formas familiares de produção, em oposição às formas de agricultura empresarial, presentes no discurso dos porta-vozes dos movimentos que integram a Via-Campesina¹⁹¹ e os movimentos sindicais rurais (FETRAF-Sul e FETAG) é interpretada mais como uma disputa entre as entidades do que uma polarização real. Segundo Vicente Bogo (OCERGS):

Não, isso está mais no plano político-ideológico do que real. Temos simpatia e até apoiamos as redes de economia solidária, as pequenas iniciativas, etc. Mas ao olharmos para o volume de negócios, o seu impacto, a sua regularidade, o seu papel real na economia, trata-se de um papel ainda inexpressivo. Tenho visto até

¹⁸⁹ O cooperativismo como um todo está dividido em doze ramos produtivos, a saber: agropecuário, de consumo, de crédito, educacional, especial, habitacional, infra-estrutura, mineral, produção, saúde, trabalho, turismo e lazer (OCERGS, 2001: p. 48-51).

¹⁹⁰ In: www.redeagro.com.br (09/05/2004).

¹⁹¹ A Via Campesina é um movimento internacional criado em 1992 na Nicarágua, que atualmente coordena organizações camponesas de pequenos e médios produtores, mulheres rurais, comunidades indígenas, sem-terra e trabalhadores rurais migrantes presentes em 56 países do mundo. A ação da Via Campesina está voltada para a articulação e o fortalecimento de suas organizações, visando influenciar os centros de poder dos governos e instituições multilaterais, a fim de mudar o rumo das políticas econômicas e agrícolas em favor da pequena e da média produção. Procura trabalhar em cima de temas como, a reforma agrária, a biodiversidade, a soberania alimentar, os direitos humanos, a agricultura camponesa sustentável, a migração e a igualdade de gênero. No Brasil, a Via Campesina é integrada pelos seguintes movimentos sociais do campo: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, Movimento dos Atingidos por Barragens, Movimento dos Pequenos Agricultores, Movimento das Mulheres Camponesas, Pastoral da Juventude Rural e a Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil. In: www.viacampesina.org. (acessado em 02/01/2006).

alguns estudiosos dizerem que mesmo a produção orgânica poderia representar no máximo 5% do volume da produção. Mas não vejo uma contradição aberta. As instituições sim disputam, mas isso é outra coisa. Mas lá fora não existe um conflito entre o pequeno e o grande, ou entre os tradicionais e os modernos. As instituições representam posições eventualmente de conflito (Entrevista ao autor).

O caráter empresarial e a ligação direta com a produção e a comercialização da produção agrícola vinculam a plataforma política do cooperativismo agropecuário aos temas relacionados à uma maior integração do sistema e a alocação de recursos via políticas públicas para a agricultura, além do apoio a grandes projetos como o de reflorestamento e de projetos que envolvam a disponibilização de recursos para a aquisição de terras aos filhos dos agricultores¹⁹².

No que se refere à relação estabelecida pelo setor cooperativista com as instâncias do Estado voltadas as políticas agrícolas, pode se inferir que durante os anos 70 essa relação era bem próxima, pois as cooperativas atuaram como mediadoras na indução da modernização da agricultura no estado, sendo ao mesmo tempo, as maiores beneficiárias desse processo. Nos anos 80, a crise econômica que levou o Estado a retrainir o crédito rural agravou o endividamento do setor cooperativista, levando o mesmo a participar diretamente das mobilizações que surgiram para protestar contra a política agrícola, destacando-se a *mobilização contra o confisco da soja* em 1980 e o *grito do campo* em 1984. Nos anos 90, a situação de endividamento das cooperativas somou-se à necessidade de reestruturação do setor em face do processo de ajuste estrutural da economia brasileira, destacando-se os “caminhoneiros” à Brasília durante o primeiro mandato de FHC, os quais tiveram como resultado direto a securitização das dívidas dos produtores efetivada no segundo mandato. Em todos esses momentos, a participação das organizações de representação do cooperativismo agropecuário gaúcho sempre foi decisiva¹⁹³. Apesar dessas pressões, o cooperativismo agropecuário procura manter uma relação de proximidade às instâncias do estado, procurando influir na formulação e implantação das políticas agrícolas através de suas entidades de representação estaduais e nacionais.

Quanto à atuação das entidades de representação política do cooperativismo agropecuário na questão agrária, há registros relativos ao período da Nova República, quando a OCB se alinhou às posições defendidas pela SRB e a CNA em oposição ao PNRA. Posteriormente, em junho de 1986, logo após a derrota do PNRA e o recrudescimento da luta pela terra no estado e no país, a OCB se juntaria as demais entidades patronais para formar a *Frente Ampla da Agropecuária*, objetivando fazer pressão política contra a reforma agrária na constituinte (Heinz, 1991: p. 89). Ao nível local, é preciso registrar que naquela época a FECOTRIGO participou das reuniões com proprietários fundiários articuladas pelos sindicatos da FARSUL, onde o objetivo era fazer oposição a reforma agrária e apresentar publicamente as posições das entidades¹⁹⁴ (Heinz, 1991: p. 106). Só para se ter uma idéia do alinhamento político da OCB às demais entidades patronais, cabe ressaltar que na ocasião da aprovação do destaque apresentado pelo “centrão”, o presidente da OCB, Roberto Rodrigues e da SRB estiveram nas galerias

¹⁹² Depoimento de Rui Polidoro (FECOAGRO).

¹⁹³ Depoimento de Rui Polidoro (FECOAGRO).

¹⁹⁴ Para entender esse alinhamento da FECOTRIGO às posições contrárias a reforma agrária é preciso não esquecer que os fundadores das primeiras cooperativas foram os granjeiros do trigo, os quais sempre tiveram uma ascendência política sobre as cooperativas, incorporando mais tarde a identidade de “produtor rural” e a defesa da “produção” como forma de combater a reforma agrária.

do Congresso Nacional e comemoraram cantando junto com Ronaldo Caiado e os demais representantes e proprietários presentes, o Hino Nacional (Heinz, 1991: p. 178). Atualmente, não há por parte dos porta-vozes do cooperativismo agropecuário gaúcho um discurso de oposição sistemática à reforma agrária, há sim, um reconhecimento de que o problema agrário apresenta uma natureza distinta dos anos 60, merecendo um outro tipo de tratamento, seja através de desapropriações pontuais nas regiões com a presença de áreas improdutivas, seja através da implantação de programas de crédito fundiário para equacionar o problema da minifundização¹⁹⁵.

Do que foi exposto nesta seção é possível reter os seguintes aspectos: 1) o cooperativismo agropecuário se desenvolveu inicialmente na zona colonial, irradiando-se para as demais regiões do Rio Grande do Sul sob o impulso das políticas governamentais para a agricultura em vigor nos anos 60 e 70; 2) a estrutura organizativa do cooperativismo agropecuário apresenta um grau de capilaridade significativo, fazendo-se presente em praticamente todo o estado; 3) a base social das cooperativas é composta majoritariamente por pequenos proprietários agrícolas, porém mantém uma relação mais próxima com os setores mais capitalizados; 3) a plataforma política do cooperativismo está voltada atualmente para o tema da integração do sistema, a alocação de recursos para o setor agrícola, o apoio a grandes projetos agropecuários e o apoio às políticas de crédito fundiário; 4) ao longo da sua trajetória, o cooperativismo agropecuário apresentou uma relação de proximidade com as instâncias do Estado voltadas a definição das políticas agrícolas, sendo intercalada por momentos de maior pressão sempre que o setor encontrava-se em crise; 6) as formas de ação política mobilizadas pelo cooperativismo agropecuário envolvem a luta institucional mediante a interlocução de suas entidades de representação política e as ações de pressão direta com a mobilização dos associados em atos públicos, concentrações de agricultores, caminhões, etc.; 7) atualmente as entidades de representação do cooperativismo agropecuário preconizam a defesa de um novo tipo de política agrária, baseada nas desapropriações pontuais em algumas regiões estado e na ampliação das políticas de crédito fundiário para conter a minifundização.

3.3. O Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais no Rio Grande do Sul

A constituição e a organização do movimento sindical dos trabalhadores rurais no Rio Grande do Sul acompanhou o processo político ocorrido no restante do país, tendo como marco fundamental à regulamentação do sindicalismo rural ocorrida em 1962, que possibilitou a fundação da CONTAG no ano de 1963. A montagem dessa estrutura sindical ocorreu num contexto de intensa disputa pela representação política do campesinato entre os diversos agentes sociais e políticos presentes no campo naquela década¹⁹⁶ (Ricci, 1999: p. 52-53).

No âmbito estadual, os desdobramentos dessa luta política culminaram na constituição e na afirmação da FETAG como o principal agente de representação política dos trabalhadores rurais até o final da década de 1970. A partir desse momento, observou-

¹⁹⁵ Depoimento de Vicente Bogo (OCERGS).

¹⁹⁶ Segundo Martins (1981: p. 22), no Brasil o surgimento da palavra “camponês” e “campesinato” vieram pelo caminho da importação teórica, sendo introduzidas pela esquerda no segundo quartel deste século. Seu surgimento acompanha as tentativas de dar uma maior visibilidade e unidade política às lutas dos trabalhadores do campo que irromperam e se multiplicaram pelo país durante a década de cinquenta. Antes disso, estes mesmos trabalhadores possuíam denominações próprias das suas regiões de inserção, sendo conhecidos os termos: *caipira*, *caičara*, *tabaréu* ou ainda, o *caboclo*.

se um notável ascenso das lutas sociais no campo, as quais extrapolaram os limites do sindicalismo rural, dando lugar ao surgimento de novos agentes sociais, entre os quais destacaram-se o MST, “o sindicalismo combativo” ligado à CUT, o MAB e o MMTR, e mais recentemente, surgiu também o MPA. Esses agentes passaram a disputar o espaço da representação política dos trabalhadores do campo, apresentando uma nova agenda política, bem como novos formatos organizativos e formas de ação. Atualmente, pode-se dizer que a fronteira de ação política desses diversos agentes nem sempre se coloca de maneira muito definida, comportando uma certa transversalidade na sua dinâmica social e política.

3.3.1. A Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul

Nos anos 60 o meio rural gaúcho foi palco de uma intensa disputa pela representação e organização do campesinato que emergia na cena pública como uma nova força social. As primeiras tentativas de organização dos agricultores partiram do PCB visando formar sindicatos de assalariados rurais nos municípios da região sul do estado (Eckert: 1984, p. 64). Posteriormente, houve tentativas de organização das *Ligas Camponesas*, ocorridas na fase em que estas haviam optado pela estratégia da luta armada, sob a inspiração da revolução cubana (Eckert, 1984: p. 247-254; Azevedo, 1982). Entretanto, o movimento que mais sucesso obteve na organização do campesinato gaúcho foi o MASTER, mobilizando mais de 100.000 agricultores em mais de 100 associações civis, conforme mencionado no capítulo anterior.

A reação à ascensão política do MASTER no campo passou a ser liderada pelos grupos conservadores da Igreja Católica que já naquela época vinham desenvolvendo um intenso trabalho no Nordeste do país através do Serviço de Assistência Rural (SAR) no estado do Rio Grande do Norte, e do Serviço de Orientação Rural (SORPE) em Pernambuco, ambas as iniciativas eram orientadas para conter “o avanço do comunismo no campo”¹⁹⁷ (Camargo, 1986: p. 145-146). No Rio Grande do Sul a atuação dos bispos liderados D. Vicente Scherer foi determinante no processo de criação da FAG em 1961, que mais tarde daria origem à FETAG. A FAG era uma associação civil que tinha os seguintes objetivos: a) investigar e estudar a questão agrária; b) fundar e manter escolas e cursos visando proporcionar a formação de líderes rurais e a educação básica ao agricultor; c) estimular a organização dos agricultores em sindicatos, associações e cooperativas; d) contrapor-se à atuação dos grupos de esquerda, especialmente o MASTER¹⁹⁸ (Maduro, 1990: p. 72). Convém registrar ainda, que a FAG mantinha relações com a CLAT, vinculada à democracia cristã, apresentando uma ligação com o antigo Partido Social Democrata Cristão da Alemanha (Góes, 1997: p. 61-76). O resultado dessa ligação acabou influenciando o trabalho da FAG, imprimindo uma visão mais conservadora no que se refere à contestação do sistema.

A partir da estruturação da FAG iniciou-se um processo de realização de inúmeras reuniões nas cidades do interior e contando ainda com a colaboração da JAC, a JUC, a JEC

¹⁹⁷ Segundo Maduro: “Em todas estas iniciativas, a característica comum era o estímulo á fundação de sindicatos de trabalhadores rurais cristãos, com ampla propaganda contra o comunismo e contra organizações como as Ligas Camponesas e o MASTER. O tema da reforma agrária era tratado com muito cuidado, enfatizando-se a necessidade do respeito à propriedade privada” (Maduro: 1990, p. 61).

¹⁹⁸ Segundo Góes (1997), a FAG representou no estado o antecedente da Comissão Pastoral da Terra (CPT), pois se assemelhava a esta última, em relação ao fato de guardar uma certa autonomia frente à estrutura paroquial, além de possuir estrutura própria para formação de agentes, serviços específicos que se diferiam daqueles que as paróquias ofereciam aos seus membros.

e a JOC. A facilidade de organização da FAG nos municípios deveu-se em grande parte pela estreita relação das comunidades de origem Alemã e Italiana com a Igreja, onde os padres e os pastores exerciam forte influência entre a população. A atuação da FAG iniciava com a fundação de uma seccional e com a filiação de pequenos proprietários, para logo em seguida criar um sindicato de trabalhadores rurais ou de pequenos proprietários (Maduro, 1990: p. 73-74).

Desse modo, a partir da atuação de oito sindicatos ligados à FAG foi fundada em 06 de outubro de 1963, da Federação dos Pequenos Proprietários e Trabalhadores Autônomos do Rio Grande do Sul, reconhecida em 26 de outubro de 1965 como Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Rio Grande do Sul (FETAG). Desde a sua fundação a entidade passou por diversas fases, as quais serão caracterizadas a seguir de forma sumária e geral.

A primeira fase da Fetag é considerada como o período de *formação da entidade*, compreendendo a data da sua fundação até o ano de 1969. A marca principal dessa fase foi a estreita relação existente entre a FETAG e a FAG, sendo que a primeira chegou depender financeiramente e estruturalmente da segunda, já que não contava com outros recursos além das contribuições dos sindicatos filiados¹⁹⁹ (Maduro, 1990: p. 79). A ênfase do trabalho político da FETAG era dirigida à educação rural, principalmente a partir de 1968 quando surgiram os Institutos de Educação Rural (para rapazes) e as Escolas de Educação Familiar (para moças), denotando uma forte preocupação com uma diferenciação entre a educação masculina e feminina, que se expressava pela seguinte frase: “Educar um jovem é preparar um cidadão digno. Educar uma jovem é preparar um lar” (Maduro, 1990: p. 74; Veronese, 1993: p. 33).

Posteriormente, a partir de 1977, a FAG estabeleceu um convênio com o Ministério do trabalho, implantando cerca de 300 cursos através do SENAR, o qual foi renovado mais nos anos de 1978/79²⁰⁰. A partir de 1976 com a morte do Irmão Miguel Dario, coordenador da FAG desde a sua fundação, assumiu em seu lugar o Irmão Cláudio Rockembach, que passou a implementar um programa de lideranças jovens²⁰¹. Além disso, a partir de 1976, a FAG foi incorporada a estrutura da CNBB, passando a promover a Pastoral Rural no Estado. Essa nova fase da FAG é marcada pelo projeto TAPA, cujo objetivo era treinar lideranças rurais para atuar na Pastoral Rural, a partir de atividades nas comunidades orientadas sob a metodologia “Ver-Julgar-agir” (Maduro: 1990, p. 77). Esse projeto permitiu o surgimento de grupos denominados de “tapistas”, os quais passaram a organizar as oposições sindicais em diversos municípios (Veronese, 1993: p. 34).

Dos sete congressos realizados pela FETAG entre os anos de 1962 a 1976, os três primeiros foram promovidos pela FAG e os restantes em conjunto com a FETAG. A não

¹⁹⁹ Segundo essa mesma autora, essa situação só mudaria a partir do ano de 1966 quando começou a ser recolhida a contribuição sindical, o que oportunizou a entidade a montagem de uma estrutura mais complexa e com uma sede própria.

²⁰⁰ Segundo Veronese (1993: p. 34), esses novos cursos não possuíam mais o mesmo caráter do que os anteriores, uma vez que os profissionais que os ministravam não eram mais ligados à FAG, e sim, ao SENAR.

²⁰¹ A partir da morte do irmão Dario observou-se um afastamento progressivo das duas entidades (Maduro: 1990, p. 78; Veronese, 1993: p. 34). Nos anos 80 houve uma reestruturação abrangente da FAG, onde se definiu pelo fechamento dos institutos de formação e pela adoção do modelo denominado como *Casa Familiar*. Esse modelo consiste basicamente na realização de cursos para jovens filhos de agricultores, nos quais as atividades teóricas são intercaladas por períodos de atividades práticas nas propriedades de seus pais, abolindo definitivamente o regime de internato, o qual era considerado muito dispendioso para a Igreja (Góes, 1997: p. 75).

realização de congressos a partir de 1977 marcou o afastamento definitivo das duas entidades. No primeiro Congresso as reivindicações se concentraram em quatro itens: produtividade, preços, legislação do trabalho e previdência social. O primeiro era mais detalhado, começando pela reivindicação de uma lei de reforma agrária e continuando com a reivindicação de medidas relativas à conservação do solo, fornecimento de adubos e fertilizantes, análise de terras, impostos e taxas, disciplinamento dos arrendamentos, desenvolvimento de sementes. O II Congresso se caracterizou por apresentar princípios de um projeto de reforma agrária e organização de um modelo de sociedade alternativo ao preconizado pelo MASTER. O III Congresso foi realizado em 1965, numa conjuntura completamente diferente do período pré-golpe, no qual se pautou pela reafirmação do repúdio a qualquer posição política que pudesse ser entendida como socialista. Os congressos posteriores seguiriam concentrados nos temas da reforma agrária, da educação rural, da previdência social, da política agrícola, do cooperativismo e do sindicalismo²⁰² (Maduro, 1990: p. 82-86; Veronese, 1993: p. 37-39).

A segunda fase da FETAG se inicia em 1970 e vai até 1979, trazendo como principal mudança a prestação de serviços no campo da previdência social pelos sindicatos de trabalhadores rurais, o que possibilitou um crescimento no número de associados, bem como da própria estrutura dos sindicatos e da federação no estado. Nesse período se processou a separação completa da FAG e da FETAG, adquirindo esta última uma identidade própria (Maduro, 1990, p. 88; Veronese, 1993: p. 41). Em 1970 houve uma alteração nos estatutos da FETAG, passando os mandatos das diretorias de dois para três anos. As atividades da FETAG eram acompanhadas pela publicação da Revista Rural *O Tatu*, a qual circulou entre 1971-1979, sempre contendo artigos sobre o sindicalismo²⁰³. Em 1972, a FETAG realizou um convênio com a Secretaria da Agricultura e Abastecimento disponibilizando 53 técnicos para trabalhar em sindicatos, nos quais não houvesse o serviço de extensão rural²⁰⁴ (Maduro, 1990: p. 88-89; Veronese, 1993: p. 42).

A preocupação da FETAG durante os anos 1970 foi a de demonstrar apoio ao governo, regida pelo lema: “Reivindicar com dignidade e cooperar com lealdade”²⁰⁵. Em 1971, houve a regulamentação dos convênios entre o PRORURAL (Programa de Assistência ao Trabalhador Rural) e os sindicatos, esse programa era conhecido também

²⁰² Ambos os autores destacam que nos dois últimos congressos houve a presença dos presidentes Médici e Geisel nas cerimônias de encerramento, além da presença de ministros e secretários de Estado.

²⁰³ Segundo Maduro (1990: p. 89), essa revista trazia artigos sobre temas variados, tais como: técnicas agrícolas, cooperativismo, construções rurais, preços dos produtos etc, demonstrando que havia uma grande coincidência de objetivos com a política agrícola e com os serviços oficiais de extensão rural no estado. O próprio nome da revista teria sido inspirado da “Operação Tatu”, constituída na época por uma extensa distribuição de calcário para a correção do solo em todo o Rio Grande do Sul, dentro dos moldes da “revolução verde” norte-americana.

²⁰⁴ Maduro (1990: p. 88-90); Veronese (1993: p. 42).

²⁰⁵ No que se refere a relação estabelecida entre o governo militar e a FETAG existe uma diferença de interpretação nos dois trabalhos existentes sobre a história da entidade. No trabalho de Maduro (1991), a autora sustenta o argumento de que essa relação era pouco crítica e pautada no alinhamento com as ações do governo militar. Entretanto, na versão oferecida por Veronese (1993), há uma nítida preocupação em demonstrar que a posição pouco crítica da FETAG ao governo devia-se ao controle estabelecido na vida sindical, que se verificou nas intervenções sofridas pelos sindicatos que se opunham ao regime e na vigilância dos discursos radiofônicos emitidos pelos sindicalistas, os quais tinham que passar pelo crivo da Polícia Federal.

como FUNRURAL²⁰⁶. A partir de então, o grande argumento utilizado para a fundação de novos sindicatos passou a ser *o acesso aos serviços da previdência*, já que estes eram extremamente valorizados pela população rural. Só para se ter uma idéia do impacto gerado pelo oferecimento dos serviços da previdência na expansão dos sindicatos, registre-se que em 1968 havia apenas 38 sindicatos; em 1971 esse número alcançava 141; em 1974 passou para 179 sindicatos, e em 1977 esse número saltou para 212 sindicatos (Maduro: 1990, p. 93). Outra modificação importante ocorrida entre os anos de 1974 a 1979, foi o surgimento de um Departamento de Educação próprio, cujo trabalho exigiu a divisão do estado em Regionais Sindicais, com um esquema bastante centralizado de trabalho e com uma definição prévia das metas anuais pela equipe central (Maduro, 1990: p. 104; Veronese, 1993: p. 47).

A terceira fase da FETAG começou no início dos anos 80 vindo a se prolongar até a metade da década de 1990. Esse período foi marcado pela emergência de uma série de lutas sociais no campo que extrapolaram os limites do sindicalismo rural oficial, tais como as ocupações de terras realizadas pelos agricultores sem-terra, a resistência dos agricultores atingidos por barragens, as lutas por melhores preços dos produtos e as lutas das mulheres trabalhadoras rurais²⁰⁷. Esse novo contexto marcou o surgimento de uma série de mudanças na FETAG, sem que estas viessem a representar uma ruptura radical com a sua linha de atuação. A primeira delas ocorreu em função das dificuldades financeiras enfrentadas pela entidade, em razão da diminuição dos recursos referentes à contribuição sindical, o que aumentou a importância das mensalidades pagas pelos sindicatos filiados (Maduro, 1990: p. 105-106; Veronese, 1993: p. 54). A segunda mudança ocorreu no âmbito das ações políticas e do discurso. O colapso dos serviços de saúde oferecidos no âmbito do FUNRURAL - em razão da crise econômica - originou uma série de protestos nas áreas rurais, os quais começaram a ser realizados inclusive pela própria FETAG, que diante da sua incapacidade de influenciar em outras políticas igualmente relevantes, como as políticas de crédito agrícola e a luta por reforma agrária, acabou concentrando-se na luta pela melhoria nos serviços médicos e previdenciários como a sua principal bandeira de luta (Navarro: 1996, p. 84). Desse modo, o discurso veiculado pela entidade se modificou sensivelmente de elogioso e agradecido ao governo para um tom de indignação. A terceira mudança ocorreu no âmbito da estrutura administrativa da entidade, com a liberação dos quadros da diretoria para o trabalho exclusivo na sede. Por fim, houve uma modificação organizativa da entidade com a criação das seguintes comissões: política agrícola e agrária; de enquadramento sindical e legislação Trabalhista rural; saúde e previdência. Essas comissões surgiram como tendência de um maior envolvimento das regionais nas atividades da FETAG (Maduro, 1990: p. 106-110).

Com a emergência de novos agentes políticos no campo (MST, MAB, MMTR), a FETAG passou a sofrer uma concorrência no processo de representação política dos trabalhadores rurais, especialmente do chamado “sindicalismo combativo”, que viria constituir mais tarde o Departamento Estadual dos Trabalhadores Rurais (DETR) da Central Única dos trabalhadores (CUT), cuja estratégia de ação política era a construção de

²⁰⁶ Esse convênio foi encarado pelos sindicalistas como um estímulo para aumentar a criação de novos sindicatos de trabalhadores rurais e evitar que o controle dos recursos da assistência previdenciária caísse nas mãos de políticos locais. No entanto, a despeito dessa tática, os convênios acabaram transformando os sindicatos em postos de saúde ou apenas em espaços para o encaminhamento de aposentadorias e pensões (Novaes, 1991: p. 178-179).

²⁰⁷ A esse respeito consultar Brumer (1990), Navarro (1996) e Schmidt (1996).

uma nova estrutura sindical “por dentro da velha”. O “sindicalismo combativo” passou a disputar os sindicatos e até mesmo a direção da própria FETAG no ano de 1983, chegando a obter um terço da votação (Navarro, 1996; Schmitt, 1996). Nos anos posteriores não houve mais disputas dessa natureza na entidade, as eleições apenas ratificavam os nomes inscritos em uma única chapa (Veronese, 1993).

A partir da segunda metade dos anos 90, inicia-se a quarta fase da trajetória da FETAG. Nesse período, as mudanças mais significativas ocorridas na entidade estão relacionadas ao processo de unificação da Contag à CUT e à definição da agricultura familiar como público preferencial. Nesse contexto, observou-se uma certa continuidade na linha de ação da entidade com a priorização de temas ligado à política agrícola, previdência social rural e aos impactos da abertura econômica sobre a agricultura, principalmente em relação ao Mercosul (Veronese, 1993; Favareto & Bitencourt, 2001).

Ao longo da sua trajetória política a FETAG expandiu a sua estrutura organizativa, tornando-se a mais expressiva entidade sindical dos trabalhadores rurais do Rio Grande do Sul. A entidade possui atualmente 349 sindicatos filiados, os quais estão divididos em 22 Regionais Sindicais representando cerca de um milhão e meio de agricultores(as). Internamente, está organizado em 10 comissões estaduais permanentes que buscam tratar de temas específicos, tais como: política agrícola, mulheres trabalhadoras rurais, jovens trabalhadores(as) rurais, previdência social, aposentados rurais, saúde, comunicação social, assalariados, formação, gestão e finanças²⁰⁸. Esse elenco diversificado de temas compõe atualmente a plataforma política da FETAG, cabendo registrar que a prioridade das suas ações políticas sempre se voltou para as questões da política agrícola e da previdência social (Maduro, 1990).

A estrutura organizacional da FETAG é integrada por uma base social que abrange sindicatos nos municípios onde é forte a presença de propriedades familiares, dividindo a representação com os movimentos da Via Campesina e a Fetraf-Sul. A regionalização destes últimos movimentos não se modificou muito desde o seu surgimento no final dos anos 70 e início dos 80, concentrando-se atualmente no Norte do estado, mais especificamente nas regiões do Alto Uruguai e das Missões (Schmitt, 1996: p. 214). A maior ou menor presença de uma ou outra entidade de representação em determinadas regiões está ligada a sua trajetória de atuação, sendo difícil estratificá-la somente pelo perfil da sua base social²⁰⁹.

Na região sul, onde predominam os assalariados rurais, apesar das dificuldades de organização desse público, os sindicatos são hegemonizados pela FETAG²¹⁰. De acordo com o depoimento dos porta-vozes do MPA e da FETRAF-Sul, nos anos recentes tem havido um esforço maior para tentar expandir as suas organizações na região sul do estado. Uma das principais razões desse deslocamento para a região sul do estado foi o surgimento do debate em torno da afirmação da *pecuária familiar* como categoria de representação política e como beneficiária de políticas públicas, contando atualmente com uma linha de financiamento no PRONAF. Apesar desse público sempre ter existido no estado, somente nos anos mais recente é que passou objeto das preocupações e da ação política da FETAG e

²⁰⁸ In: www.fetagr.com.br (acessado em 10/11/2005).

²⁰⁹ Segundo Heitor Schuch (FETAG/RS): “De um modo geral, onde existe um sindicato atuante da Fetag, ele leva o pessoal. Onde existe um sindicato atuante da Fetraf, ele leva o pessoal. Ou seja, onde existe alguém que puxa, ele leva aquela organização avante. Não existe uma estratificação, do tipo um cuida dos pobres e outros dos ricos” (Entrevista ao autor).

²¹⁰ Depoimento de Ezídio Pinheiro (FETAG/RS).

demais organizações do campo. No último congresso da Contag chegou-se a construir uma pauta unificada de reivindicações com as federações dos estados do Nordeste, onde as experiências com a pecuária familiar estão mais consolidadas²¹¹.

No que se refere ao relacionamento da FETAG com as instâncias do Estado percebe-se que o posicionamento da entidade variou de acordo com as diferentes conjunturas políticas. Durante a vigência do regime militar, esse relacionamento foi pouco crítico, sendo baseado na máxima: “reivindicar com dignidade e cooperar com lealdade”²¹². Essa posição era percebida na presença de autoridades militares nos congressos da FETAG, no repúdio às posições que expressassem algum vínculo ao socialismo e na coincidência de objetivos com a política agrícola e com os serviços oficiais de extensão rural presentes na revista rural *O Tatu*. Durante a década de 80, esse relacionamento se modificou sensivelmente, pois a FETAG chegou a organizar mobilizações contra a precariedade dos serviços de previdência social, apresentando um discurso mais crítico em relação ao governo.

Em relação às principais *formas de ação* desencadeadas pela FETAG ao longo da sua história, cabe destacar que sempre foram privilegiados os procedimentos estritamente legais para o encaminhamento das reivindicações, tais como a expedição de ofícios aos órgãos do governo. Além disso, é preciso ter presente que a estrutura de poder da entidade sempre foi bastante centralizada na figura dos presidentes, o que era agravado pela baixa rotatividade na escolha dos dirigentes, sendo comum a repetição de nomes nas diretorias eleitas²¹³. Durante a década de 1980, observou-se uma democratização na prática da entidade com a regionalização do trabalho e a criação de comissões visando incorporar as novas “questões” que emergiam no campo. Nessa década a FETAG se envolveu diretamente nas mobilizações em torno da previdência social, além de ter atuado no reforço às reivindicações dos agricultores pela melhoria das condições de produção e dos preços de produtos como, suínos, leite, uva. Além dessas lutas, a FETAG participou das mobilizações contra o “confisco da soja” e mais tarde nas mobilizações do “grito do campo” (Veronese: 1993, p. 81-89). Nos anos 90, a FETAG passou a se envolver diretamente no apoio às

²¹¹ Depoimento de Heitor Schuch (FETAG/RS).

²¹² Entretanto, essa postura pouco crítica em relação ao regime, precisa ser analisada levando-se em consideração os seguintes aspectos: a) o fato de o modelo sindical brasileiro ter nascido sob uma forte tutela do Estado, o que impunha um controle da vida sindical pelo Ministério do Trabalho, além é claro, do atrelamento econômico decorrente da vigência do imposto sindical; b) o fato da maior parte dos sindicatos reconhecidos oficialmente a partir de 1965 terem sido organizados pelos setores conservadores ligados à FAG, uma vez que os sindicatos organizados pelo MASTER não foram reconhecidos.

²¹³ Maduro (1990: p. 192). A permanência das diretorias nos sindicatos da FETAG ocorria devido à baixa participação dos trabalhadores rurais, à desorganização das eventuais oposições e também em função da legislação eleitoral sindical favorecer a permanência das diretorias (Maduro: 1990, p. 120). Novaes (1991, p. 182-183) destacou que no interior do sindicalismo rural tradicional foi gestada uma prática que com o passar dos anos foi considerada “natural”. Entre os principais aspectos que caracterizaram essa prática destacam-se: a) o *envio de correspondências* solicitando “levantamentos” nas áreas ou empresas em litígio, as quais eram encaminhadas às federações estaduais, que encaminhavam para a Contag e esta por sua vez, entregava às autoridades competentes. As respostas quando voltavam tinham que percorrer o mesmo caminho; b) o *presidencialismo*, o que investia às lideranças eleitas em centenas de cidades pequenas a condição de autoridades locais. Isso impôs dificuldades à divisão do trabalho no interior dos sindicatos, uma vez que os associados quando se dirigiam aos sindicatos, só se sentiam bem atendidos quando podiam falar com o presidente; c) a outra implicação do presidencialismo foi o exercício de um certo clientelismo na administração das verbas do FUNRURAL e do próprio sindicato, tornando os sindicatos em verdadeiras empresas familiares, dado o número de parentes ali empregados.

candidaturas para a Assembléia Legislativa Estadual e na Câmara Federal. Entretanto, isso ocorreu sem haver uma definição clara por apenas um partido, já que a composição partidária dos dirigentes de FETAG tornou-se bastante plural²¹⁴. No âmbito das mobilizações, o grande destaque foram as edições dos *Gritos da Terra Brasil* realizados em conjunto com os demais movimentos sociais do campo, a fim de pressionar o governo federal para a implantação de uma política agrícola diferenciada para a agricultura familiar, cujo desdobramento acabou resultando na implantação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), no ano de 1996²¹⁵.

Quanto ao grau de envolvimento da FETAG com a luta por reforma agrária, cabe registrar que esse tema sempre esteve presente nos seus documentos, embora nunca tenha sido convertido em uma das suas prioridades. Somente no final dos anos 70 quando os trabalhadores rurais sem-terra começaram a se organizar autonomamente que o tema se tornou mais urgente. A partir daí, as referências presentes nos relatórios da FETAG se restringiam apenas à necessidade de apoiar os colonos sem-terra. Porém, as suas decisões nunca chegaram a passar pelos fóruns de deliberação interna, o que contrastava com a prioridade conferida ao tema da previdência social (Maduro, 1990: p. 151-152).

Ao final do ano de 1983, no *Encontro Anual dos Dirigentes Sindicais* houve uma modificação nas posições da FETAG em relação ao problema agrário, no qual ficou definida uma série de propostas entre as quais estavam: a) a organização de um cadastro dos agricultores sem terra; b) a organização dos agricultores sem terra em comissões municipais, regionais e estaduais; c) a promoção de um Encontro de Trabalhadores Rurais, no dia 25 de julho de 1984; d) a inclusão de um dirigente sindical sem terra na Comissão de Política Agrária; e) a intensificação de uma campanha contra a construção de barragens, principalmente sobre o rio Uruguai, com um lançamento de um Abaixo assinado, em todo o Estado; f) e por fim destacava que o MSTR não poderia se omitir de coordenar as lutas dos agricultores sem terra²¹⁶ (Maduro, 1990: p. 153).

Assim, o modo pelo qual o tema da reforma agrária foi tratado pela FETAG indicava claramente qual era o tipo do trabalhador rural e os interesses que a entidade defendia, onde se percebe uma maior preocupação com os estratos do campesinato

²¹⁴ Segundo Ezídio Pinheiro (FETAG/RS): “Não é fácil trabalhar na FETAG a neutralidade, porque ela segue a posição de participar em todas as instâncias políticas e de incentivar candidaturas próprias. Em 1993 a FETAG decidiu (eu era o presidente) apoiar candidatos à Câmara dos Deputados, mas cada partido indicava um candidato, e não conseguimos fazer uma seleção. Ninguém se elegeu, eram muitos candidatos concorrendo sem nenhum critério. Cada diretor da FETAG tem o seu partido (tem do PSB, PSDB, PDT, PT), cada assessor tem o seu partido também, aqui não se influencia ninguém. Então se consegue ainda trabalhar com o governo do estado e o governo federal. A Fetag não é fechada em termos de governo. Isso às vezes dificulta a relação” (Entrevista ao autor).

²¹⁵ Os *Gritos da Terra Brasil* se caracterizavam por serem mobilizações realizadas anualmente em conjunto com a Contag, MST e demais organizações, onde se apresentava uma pauta de reivindicações do campo ao governo federal (Favareto & Bitencourt, 2001: p. 381).

²¹⁶ Essa mesma autora chama atenção para dois pontos: a) o primeiro deles é a nítida preocupação com a possibilidade de organização autônoma dos sem terra (já concretizada, com a formação do MST), tentando se colocar como alternativa ao esquema da FETAG, representado pelas comissões municipais, regionais e estaduais; b) a ênfase de que o movimento não deveria se omitir de coordenar as lutas dos agricultores sem terra explicitava claramente a disputa pelo direito de representação dos sem-terra; c) a proposta de incluir um dirigente sindical sem terra na Comissão de Política Fundiária é demonstrativa da distância do tema da reforma agrária nas discussões internas da FETAG (Maduro, 1990: p. 153-154).

identificados por alguns autores como *neocampesinato*²¹⁷. Desse modo, a entidade não assumiu mais decididamente a proposta da reforma agrária em função dos possíveis riscos de um afastamento dessa tradicional base social de sustentação. Além disso, esse estrato dos camponeses proprietários costuma encarar os sem-terra como indivíduos “fracassados”, “incompetentes” em seu ofício, portanto, merecedores da sua condição de despossuídos. Nessa ótica, o processo de modernização da agricultura teria realizado uma seleção dos agricultores que tem ou não condições de permanecer no campo (Maduro, 1990: p. 154).

Atualmente, as posições da FETAG não mudaram muito, pois reconhece a importância da reforma agrária e mantém um discurso de apoio as ações ao MST, ressaltando que o público dos sindicatos encara as ações de ocupação de terras com restrições, manifestando a sua preferência pela opção da compra de terras, através dos programas de crédito fundiário. Por isso a FETAG argumenta que não seria possível a existência de dois movimentos de luta por terra no estado. Segundo Ezídio Pinheiro (FETAG/RS):

Embora a Fetag reconheça a importância da reforma agrária, não sobreviveriam no Rio Grande do Sul dois movimentos que a defendessem. Acho que para defender o acesso à terra tem que ser o sem terra. Não se espera que um pequeno proprietário, um dirigente sindical, seja “o cabeça” de um movimento de quem não tem terra. Quem não tem terra é que puxa isso, é quem tem que puxar isso mais forte (Entrevista ao autor).

Em síntese: 1) a FETAG surgiu nos anos 60 a partir das iniciativas de sindicalização promovidas pela FAG em reação a ação do MASTER, constituindo-se na principal entidade de representação dos trabalhadores rurais existente no estado até o final da década de 1970; 2) atualmente é entidade sindical dos trabalhadores rurais com maior capilaridade, fazendo-se presente com seus sindicatos na maioria dos municípios do estado; 3) a base social da FETAG é composta pelos trabalhadores rurais, agricultores familiares e pecuaristas familiares; 4) a plataforma política da FETAG envolve um elenco de temas, cuja prioridade historicamente sempre recaiu sobre a política agrícola e para a previdência social rural; 5) a relação da FETAG com as instâncias do Estado foi marcada por uma postura pouco crítica durante os anos 60 e 70, vindo a se modificar nos anos 80, quando a entidade apresentou críticas ao governo federal; 6) as formas de luta acionadas pelo sindicalismo ligado à FETAG sempre foram pautadas nos expedientes legais, as primeiras ações diretas com a realização de mobilizações massivas ocorreram nos anos 80 em torno dos temas da previdência social rural e na luta por melhores preços para os produtos; 7) a FETAG se coloca como uma entidade de apoio a reforma agrária, não assumindo essa reivindicação como uma pauta prioritária para a sua base social.

3.3.2. A Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar da Região Sul

A FETRAF-Sul é uma organização sindical que congrega os agricultores familiares dos três estados da região sul. A sua fundação ocorreu no *I Congresso da Agricultura Familiar da Região Sul*, realizado entre os dias 28 a 30 de março de 2001, quando se fizeram presentes 1.212 delegados e delegadas, de 95 sindicatos ligados a CUT. Essa nova entidade é resultado de uma trajetória de lutas sindicais que se iniciou com a emergência

²¹⁷ Por *neocampesinato* a autora identifica aquela camada de agricultores cujas unidades produtivas são altamente capitalizadas e integradas à esfera de circulação e à produção industrial, tendo como base o trabalho familiar (Maduro, 1990: p. 143).

das “oposições sindicais” e do *novo sindicalismo*, ocorrida no final da década de 1970 e início da década de 1980²¹⁸ (DESER, 2002: p. 20; Cordeiro et. Al., 2003: p. 19). No âmbito do estado do Rio Grande do Sul, o surgimento e o desenvolvimento do novo sindicalismo pode ser dividido em quatro grandes fases: a) uma primeira que vai de 1978 até 1984; b) uma segunda que vai de 1985 até 1987; c) uma terceira que vai de 1988 até 1993; d) uma quarta que vai de 1993 até os dias atuais.

A primeira fase se caracterizou por ser um período de *constituição e afirmação* das “oposições sindicais” como uma nova força política no campo. O marco inicial foi o ano de 1978 quando as oposições sindicais sagram-se vitoriosas nas disputas eleitorais nos STR’s de Erechim (RS), Chapecó (SC) e Francisco Beltrão (PR), alastrando-se mais tarde para outros municípios vizinhos (FETRAF, 2002: p. 18).

Nessa fase, os mediadores religiosos assumiram um papel fundamental, colocando a estrutura das paróquias à disposição da militância política. As atividades desenvolvidas no âmbito da Pastoral da Juventude Rural (PJR), principalmente em seus cursos de “formação política” contribuíam para despertar o interesse dos jovens na atuação junto aos movimentos que emergiam. O ápice da atuação da PJR foi o ano de 1985, quando realizou um grande encontro da juventude rural em Passo fundo, onde reuniu 45 mil pessoas num estádio de futebol. Posteriormente, essa capacidade de mobilização se reduziria significativamente (Navarro, 1996: p. 84; Schmitt, 1996: p. 195).

A articulação entre os sindicatos conquistados pelas oposições era facilitada pela proximidade geográfica e pelas similitudes sócio-culturais, principalmente pelo fato dessas regiões terem sido ocupadas através da colonização com imigrantes europeus. Assim, em 1983 surgiram nos estados da região sul a Coordenação Sindical do Alto Uruguai (COSAU)²¹⁹; a Articulação dos Sindicatos Autênticos do Oeste Catarinense; e a Micro 1-A no Sudoeste do Paraná e a Oposição Sindical, no Paraná. Em 1984 começa a se estruturar com o apoio da CPT, a *Articulação Sindical Sul*, congregando inicialmente sindicalistas dos estados da região sul e, posteriormente os representantes de São Paulo e Mato Grosso, tendo como eixos de atuação: a luta por terra (reforma agrária e atingidos por barragens), os assalariados rurais, a política agrícola, a previdência e saúde e a formação (Schmitt, 1996: p. 198; FETRAF-SUL, 2002: p. 18).

A segunda fase representou o *crescimento continuado do novo sindicalismo*, consolidando uma rede de sindicatos articulada em torno de uma prática sindical distinta em todo o norte do estado do Rio Grande do Sul. A partir da fundação da CUT-RS em 1984, o novo sindicalismo passou a perseguir o enraizamento da corrente cutista em áreas rurais do estado, em atividade paralela à FETAG, cujo controle já não interessava mais, pelo menos no curto prazo, já que entre os anos de 1986 e 1989 não ocorreram disputas pelo controle da diretoria da Federação (Navarro: 1996, p. 86). Nessa época, a *Articulação Sindical Sul* seria responsável pela criação da Escola Sindical Margarida Alves (1985), do Ativação (1986) e do Departamento de Estudos Sócio Econômicos Rurais (1988). A criação desses centros de formação e estudos possibilitou a realização de iniciativas

²¹⁸ Sobre o surgimento da CUT e do “novo sindicalismo” consultar os trabalhos de Favareto (2001), Novaes (1991); Novaes (1997), entre outros.

²¹⁹ No Rio Grande do Sul, as oposições sindicais se concentraram na disputa dos sindicatos dominados pela FETAG. A vitória eleitoral no STR de Erechim facilitou a ação das oposições sindicais em vários outros municípios circunvizinhos, o que estimulou a oposição a disputar o controle da federação em agosto de 1983, quando chegou a obter um terço dos votos (Navarro, 1996: p. 85).

conjuntas no campo da formação entre o novo sindicalismo e os demais movimentos sociais do campo (Schmitt, 1996: p. 198; FETRAF-SUL, 2002: p. 18).

No âmbito das mobilizações, o ano de 1987 representou o último neste ciclo de ascensão do novo sindicalismo, ocasião em que os STR's ligados a CUT assumiram uma posição destacada frente às demais organizações rurais, nos protestos massivos que envolviam o bloqueio das estradas e o boicote ao transporte de produtos agrícolas²²⁰ (Navarro, 1996: p. 87).

A terceira fase se inicia no de 1988, podendo ser caracterizada como um *momento de crise no sindicalismo*, uma vez que se observou uma redução na intensidade e no volume dos protestos, em decorrência da crescente incapacidade dos sindicatos para mobilizar os seus associados nas ações coletivas, ou ainda manter uma participação expressiva nas atividades cotidianas dos sindicatos²²¹ (Navarro, 1996: p. 87). Em meio a essa crise, estruturaram-se entre os anos de 1988 e 1990, o DNTR e os DETR's, o que de certa forma contribuiu para o esvaziamento da *Articulação Sindical Sul* como instância articuladora das ações do sindicalismo sulista (Schmitt, 1996: p. 217-218; FETRAF-SUL, 2002: p. 19).

Assim, no ano de 1992 realizou-se uma *Plenária Sindical* onde se decidiu pela constituição do *Fórum Sul dos DETR's/CUT*, denominando mais tarde *Fórum sul dos rurais da CUT*. Foi a partir dessa rearticulação política, que na região sul levantou-se a bandeira por crédito diferenciado, iniciando o debate sobre a elaboração de um *Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural*. Tais iniciativas coincidiram com a nacionalização das lutas sindicais articuladas em torno do DNTR, possibilitando a realização em 1994 do *I Grito da Terra Brasil*, cujo desdobramento foi a conquista do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP) (FETRAF, 2002: p. 19).

A quarta fase do novo sindicalismo pode ser caracterizada como um momento de *redefinição dos objetivos, da estrutura organizacional e das estratégias de ação política*. Nessa fase merecem destaque dois aspectos importantes: a) a opção da *agricultura familiar* como público prioritário, principalmente a partir de 1993; b) a filiação da CONTAG à CUT ocorrida em 1995, unificando ainda que contraditoriamente, as duas principais vertentes do sindicalismo brasileiro, cujas trajetórias eram distintas e até então conflitantes (Favareto & Bitencourt, 2001: p. 368). A opção pelo público da *agricultura familiar* ocupou a centralidade dos processos de negociação e mobilização, vindo a integrar inclusive as bandeiras da CONTAG²²². Como resultado dessa redefinição, o movimento sindical rural e

²²⁰ Entre os principais pontos de reivindicação estavam: o reajuste dos preços mínimos, a redução dos juros, a devolução da correção monetária paga durante o Plano Cruzado, a prorrogação das dívidas, suspensão das execuções judiciais das propriedades hipotecadas, a extinção do PROAGRO e a criação de um novo seguro agrícola, entre outros (Schmitt, 1996: p. 216).

²²¹ No âmbito da conjuntura geral, os principais fatores que contribuíram para o desenvolvimento da crise do novo sindicalismo foram: a) a derrota sofrida pelos setores pró-reforma agrária na ANC que resultou numa forte restrição do poder do Estado na resolução dos problemas fundiários brasileiros; b) a derrota sofrida pelas forças progressistas e de esquerda nas eleições presidenciais de 1989, o que possibilitou a rearticulação do bloco de forças conservadoras e o início da implantação do projeto neoliberal no Brasil; c) os impactos produzidos pela queda do "socialismo real" na esquerda mundial, deixando-a sem uma referência concreta de contraposição ao capitalismo. Esses fatores colocaram o sindicalismo diante da necessidade de recompor as suas referências mais imediatas de ação política (Favareto, 2001: p. 86-88).

²²² A afirmação da agricultura familiar pelo sindicalismo ocorreu em consonância ao debate travado nas esferas acadêmicas e governamentais sobre o desenvolvimento rural. Nesse sentido, os documentos de agências e organismos multilaterais como a FAO, PNUD, Banco Mundial, têm apontado as virtualidades da agricultura familiar para a promoção de um desenvolvimento em bases sustentáveis. Alguns trabalhos

os demais movimentos sociais do campo mobilizados no *II Grito da Terra Brasil* obtiveram uma importante conquista: a implantação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (FETRAF, 2002: p. 19; Favareto & Bitencourt, 2001: p. 381).

Quanto à unificação da CONTAG à CUT, é preciso ter presente que o sindicalismo combativo sempre teve como objetivo a construção de uma nova estrutura sindical, mais conforme as transformações ocorridas no campo. No entanto, o dilema que desde o início polarizou o debate interno relacionava-se aos possíveis caminhos a serem trilhados para atingir esse objetivo, o que levou o movimento cutista a oscilar entre a opção de disputa “por dentro” ou “por fora” da tradicional estrutura sindical²²³. Até o ano de 1993, prevaleceu a posição que defendia a conquista e a democratização da Contag e ao mesmo tempo indicava como tarefa fundamental o fortalecimento do DNTR e dos DETR’s como estruturas paralelas. A partir de então, observou-se um agressivo movimento de disputa para a filiação de sindicatos e federações, negociações e aproximações, até que em abril de 1995, em seu VI Congresso a CONTAG filiou-se a CUT. No entanto, as tentativas de modificar a estrutura da CONTAG “por dentro” não foram bem sucedidas, uma vez que a confederação não chegou a reconhecer como legítimas as novas experiências organizativas gestadas pelo sindicalismo cutista ao longo dos anos 80²²⁴. Tal fato se agravou ainda mais durante o último Congresso de 1998, quando todas as propostas relativas à reformulação da estrutura sindical foram derrotadas e as lideranças históricas do DNTR/CUT foram excluídas da nova direção da CONTAG, que passou a ser dirigida por setores cutistas menos críticos à estrutura sindical contaguiana, em composição com as demais forças (Favareto & Bitencourt, 2001, p. 380).

Paralelamente, a esse processo ocorrido ao nível nacional, a região sul voltou a se encontrar em 1997 com a realização do *I Encontro da Agricultura Familiar*, em Chapecó, onde se retomou a dinâmica de articulação regional, bem como o aprofundamento do debate sobre um *Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável*. No ano de 1999 no *III Encontro da Agricultura Familiar*, em Francisco Beltrão foi criada a *Frente Sul da Agricultura Familiar*. A retomada das articulações do movimento sindical sulista e o aprofundamento sobre a necessidade de repensar o modelo de sindicalismo rural culminaram na criação da FETRAF-SUL, em março de 2001, e recentemente, na

acadêmicos como os de Abramovay (1998); Veiga (1991); Lamarche (1993) tem sido responsáveis por uma maior legitimação e visibilidade da categoria agricultura familiar, contribuindo para a construção de novos consensos (Favareto & Bitencourt, 2001, p. 388).

²²³ A ambigüidade da CUT residia no fato de que ela estabelecia uma crítica radical ao modelo sindical oficial, e ao mesmo tempo se propugna a disputar pela base os sindicatos dessa estrutura a fim de modificá-la por dentro. Nesse processo, a conquista dos sindicatos era concebida como uma forma de construir um modelo alternativo de organização, capaz de romper com os entraves legais impostos pela legislação brasileira (Schmitt, 1996: p. 201).

²²⁴ Entre essas novas experiências organizativas destacam-se: a) os sindicatos regionais; b) os sindicatos de agricultores familiares; c) os sindicatos de trabalhadores da agroindústria; d) os sindicatos de avicultores; e) os sindicatos de fumicultores; e) a Federação dos Agricultores Familiares de Santa Catarina (Favareto & Bitencourt, 2001: p. 379). Para a CUT o que está em questão é a atualização das formas de representação política em conformidade às transformações ocorridas na agricultura a fim de contemplar novas categorias e reivindicações mais específicas. Numa outra direção, aponta-se para a necessidade de ruptura com vários aspectos da cultura sindical oficial entre os quais estão: a) a unicidade sindical; b) o modelo federativo tradicional; d) a municipalização sindical; e) o modelo presidencialista e compartimentado de ações (FETRAF-SUL, 2002: p. 21).

constituição da FETRAF-Brasil²²⁵. Com isso, afirma-se como estratégia dos setores majoritários do sindicalismo cutista, a opção pela disputa na base dos sindicatos e federações da Contag através da construção de novas formas de representação política²²⁶.

Assim, está em curso a constituição e a consolidação de uma nova estrutura organizativa, que se baseia em três níveis interligados entre si: a) a busca da regionalização das decisões, sem desconsiderar as especificidades dos estados e a construção de mecanismos mais ágeis que facilitem a comunicação entre as instâncias estaduais e regionais; b) a transição dos sindicatos de base municipal para um sindicato regional que englobe um conjunto de municípios circunvizinhos; c) a busca de um contato permanente com a base social, mediante uma atuação direta nas questões relacionadas ao processo produtivo nos grupos de base e nos conselhos comunitários (FETRAF-SUL, 2002: p. 22-24). Atualmente, a FETRAF-SUL encontra-se presente com seus sindicatos em 32 municípios do estado do Paraná, em 30 de Santa Catarina, e em 25 no Rio Grande do Sul²²⁷. Essa estrutura organizativa abrange uma base social composta majoritariamente por pequenos proprietários familiares, sendo que nos locais onde é forte a presença de assalariados rurais, a opção tem sido pela criação de sindicatos específicos para a categoria²²⁸.

A plataforma política da nova federação está baseada na afirmação da agricultura familiar como o público preferencial das suas ações. Essa opção está baseada numa certa leitura do sindicalismo diante da nova realidade agrícola e agrária dos anos 90, na qual a ênfase recai sobre dois argumentos principais: a) a necessidade de dar mais visibilidade e tratar afirmativamente a diversidade de segmentos que compõem o rural, numa crítica a generalidade da categoria de “trabalhador rural”; b) a busca de um conteúdo mais propositivo, discutindo e propondo um projeto e não medidas pontuais. Essa leitura incorpora um diagnóstico de fragmentação da realidade e de mudanças sociais e político-institucionais pelos quais atravessa o país desde o início da década de 90 (Favareto & Bitencourt, 2001: p. 382). Segundo esses mesmos autores:

A partir desse diagnóstico, a CUT/Rural afirmava ser sua prioridade a construção de um “Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural”, que teria por base o fortalecimento da agricultura familiar e a luta por uma ampla e massiva reforma agrária. Com isso, os sindicalistas procuravam uma definição que sinalizasse um projeto mais amplo, de caráter menos reivindicatório e mais afirmativo, pelo qual se buscavam equacionar as demandas dos demais segmentos que compõem o rural – agricultores familiares, sem-terras, assalariados, aposentados (Favareto & Bitencourt, 2001: p. 383).

Nesse contexto, a fundação da FETRAF-SUL passou a perseguir a efetivação dos seguintes objetivos: a) o fortalecimento e a representação da agricultura familiar da região sul, articulando-se na *Frente Sul da Agricultura Familiar*; b) contribuir para a elaboração e implementação de um *Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário*; c)

²²⁵ A FETRAF-Brasil foi criada no *I Congresso Nacional da Agricultura Familiar* realizado entre os dias 22 e 25 de novembro de 2005, na cidade de Luziânia, no estado de Goiás. Naquela ocasião estavam presentes 1200 delegados representando os sindicatos que integram as federações de agricultores familiares no país. (In: www.fetrafsul.org.br, acessado em 22/12/2005).

²²⁶ Depoimento de Eloir Griseli (FETRAF-Sul).

²²⁷ In: www.fetrafsul.org.br (acessado em 18/11/2005).

²²⁸ Depoimento de Eloir Griseli (FETRAF-Sul).

elaborar e defender propostas, articulando diversas formas de luta, pressão e mobilização de massas; d) unificar a ação e a organização sindical na região sul, assentada na organização de base e ao processo de organização da produção; e) lutar contra todas as formas de exclusão e discriminação; e) articular-se com outras organizações e entidades que atuam junto à agricultura familiar, bem como às outras categorias de trabalhadores (Favareto & Bitencourt, 2001: p. 383).

Quanto ao relacionamento do novo sindicalismo com as instâncias do Estado, percebe-se que houve mudanças significativas, principalmente após a sua fase de “crise”, quando se optou por uma postura mais *pragmática e propositiva* focada na construção de um novo projeto de desenvolvimento rural em novas bases, onde são buscadas alternativas dentro do quadro vigente. Abandonaram-se as referências presentes no interior da CUT nos anos 80 que apontavam para a necessidade de intensificação das mobilizações de massa que promovessem amplas e profundas transformações na sociedade brasileira. Tal mudança se expressa na primazia conferida nas reivindicações por políticas de fortalecimento da agricultura familiar e um rebaixamento do *status* da reforma agrária como bandeira síntese e articuladora de uma nova proposta de desenvolvimento rural²²⁹. As estratégias de mobilizações não foram abandonadas, apenas se inscrevem num quadro onde o objetivo é pressionar as instâncias do Estado para abrir canais de negociação no atendimento das reivindicações imediatas dos agricultores familiares, tendo como foco o processo produtivo. Não é sem razão, portanto, que as principais mobilizações ocorridas nos anos 90 estão relacionadas à luta pela criação e a ampliação do volume de crédito agrícola no âmbito do PRONAF.

Quanto à aproximação do novo sindicalismo à luta por reforma agrária observa-se que desde o início houve um forte apoio às ocupações de terras no estado. A opção por uma reforma agrária ampla e massiva estava presente nas deliberações dos primeiros CONCURT's. Entretanto, com a autonomização e a consolidação do MST como referência política na luta por terra, os sindicatos cutistas deixaram de se envolver diretamente nesse processo passando a eleger outras prioridades, o que contrasta com a opção de ocupar terras feitas pelo sindicalismo em outros estados brasileiros. Segundo Eloir Griseli (FETRAF-Sul):

Em nível nacional a maioria das ocupações é feita pelo movimento sindical (STRs, federações, Contag, CUT). A Fetrat-Brasil organiza a luta pela terra em mais de dez estados (de MS para cima). Ocorre que o MST surgiu no Rio Grande do Sul, vindo do movimento sindical combativo, cutista. Naquele período o movimento sindical acabou apoiando a luta pela terra feita pela MST e deixando ele mesmo de fazê-la. Antes de entrar no sindicato, por exemplo, ajudei a organizar gente, a coletar dinheiro, a arrumar caminhão para ocupar terra nos anos 80. Muitos dirigentes sindicais estavam juntos na luta pela terra. Mas o MST acabou assumindo a condução do processo de ocupações. Depois de alguns anos,

²²⁹ Segundo Favareto & Bitencourt: “A reforma agrária passa a ser vista como um meio, um instrumento para a expansão da agricultura familiar, essa como base para uma nova forma de organizar o espaço social e econômico do meio rural brasileiro. São várias as implicações dessa mudança, e, entre as mais importantes, uma que merece destaque é um deslocamento da percepção sobre as demandas sindicais e a transformação social. A uma situação de ruptura com o modelo agrário brasileiro, intento sempre associado a uma reforma agrária ampla e massiva, o discurso sindical passa a privilegiar a promoção de um desenvolvimento rural em novas bases, a partir do fortalecimento de um de seus agentes, a agricultura de base familiar. Trata-se, então, de buscar as alternativas dentro do quadro vigente, transformando-o” (Favareto & Bitencourt, 2001: p. 387).

o movimento sindical elegeu outras políticas como prioritárias, por exemplo, a defesa da agricultura familiar (Entrevista ao autor).

Atualmente há por parte dos dirigentes do novo sindicalismo um reconhecimento de que a reforma agrária é estratégica e fundamental²³⁰. Porém, em face do protagonismo do MST no estado e das novas prioridades inscritas no projeto político da CUT, observa-se que a FETRAF-SUL a exemplo da FETAG vem se concentrando ultimamente na reivindicação de programas de acesso a terra por meio do crédito fundiário, destinado basicamente à juventude rural (FETRAF, 2003: p. 02).

Do que foi exposto até aqui sobre a FETRAF-Sul é possível reter os seguintes aspectos: 1) a trajetória histórica dessa vertente do sindicalismo está ligada as diferentes fases percorridas pelas lutas travadas pelas “oposições sindicais” no estado; 2) a sua estrutura organizativa se singulariza por privilegiar a constituição de sindicatos regionais e por buscar um maior contato com a sua base social, através da formação de grupos e conselhos comunitários; 3) a região de abrangência da FETRAF-Sul congrega os sindicatos de trabalhadores da Agricultura familiar da região Norte do Estado, mais precisamente na região das Missões e do Alto Uruguai; 4) a base social dos seus sindicatos é composta por agricultores familiares e assalariados rurais; 5) a sua plataforma política congrega um conjunto de ações que se articulam em torno do objetivo de construir um Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável; 6) a sua relação com as instâncias do Estado se caracteriza por uma postura pragmática e propositiva, apostando nas ações de pressão como forma de abrir canais para a negociação; 7) as formas de ação política utilizadas por seus sindicatos envolvem: mobilizações massivas, ocupações de prédios públicos, atos públicos, passeatas, etc.; 8) a FETRAF-Sul atua como uma entidade de apoio a reforma agrária, não se envolvendo diretamente nas ocupações e à exemplo da FETAG aposta nos programas de crédito fundiário para manter os jovens no campo.

3.3.3. As ações desencadeadas pelas comunidades indígenas

Dentro do conjunto das lutas sociais que emergiram no Rio Grande do Sul no final dos anos 70, a luta pela retomada das terras indígenas foi uma das mais significativas, pois evidenciou de forma bastante dramática o acirramento das contradições sociais que haviam se acumulado ao longo de décadas de intrusões nas reservas indígenas, patrocinadas pela ação irregular do Estado regional e sob a conivência da Funai, conforme já analisamos nos capítulos anteriores.

Segundo os dados da FUNAI, a população indígena que vive no estado é composta atualmente por 13.448 pessoas, das quais fazem parte as etnias kaingang e guarani, representando apenas 0,13% do total da população gaúcha recenseada no ano de 2000, que era da ordem de 10.181.749 habitantes²³¹. A maioria dessa população indígena é composta pelas comunidades de índios kaingang que vivem nas reservas existentes na região norte do estado, as mais afetadas pelos processos de intrusão e pelos conflitos fundiários deles decorrentes. Por essa razão, os índios kaingang se converteram nos principais protagonistas na luta pela retomada das terras indígenas no período recente.

Essa luta pode ser dividida em três momentos importantes. O primeiro deles teve como marco principal a expulsão dos colonos da reserva de Nonoai, no ano de 1978. Essa

²³⁰ Depoimento de Eloir Griseli (FETRAF-Sul).

²³¹ Disponível em www.funai.gov.br e www.ibge.gov.br (acessado em 22/12/2005).

ação ocorreu a partir da convergência de uma série de eventos que fortaleceram o debate nacional e estadual sobre a questão indígena durante a década de 1970, favorecendo as lutas indígenas, conforme analisamos no capítulo anterior. Entre esses eventos destacaram-se: a) *a promulgação do Estatuto do Índio* em 1973; b) *a adesão dos setores progressistas da Igreja Católica à causa indígena*; c) o apoio às lutas indígenas prestados pelas organizações internacionais; d) realização na Assembleia Legislativa da CPI do índio em 1967 que considerou ilegais as ações de colonização do realizadas pelo Estado regional (Carini, 2005).

Internamente, os índios kaigangues da reserva de Nonai enfrentavam como problemas: a) a intensificação do processo de intrusão por colonos e posseiros ocorrida, principalmente a partir de 1974; b) o arrendamento das suas terras; c) o abate indiscriminado das florestas; d) a imposição de trabalho forçado pelos chefes do posto da Funai (Carini, 2005: p. 253). Diante de tais problemas, os indígenas tentaram por diversas vezes expulsar os colonos, sem nunca ter encontrado apoio legal dos órgãos oficiais. Porém, essa situação começou a mudar a partir da eleição do índio Xangrê como cacique da reserva no ano de 1978. A partir daí, os índios definiram novas táticas para expulsar os colonos por conta própria, uma vez que os órgãos oficiais continuavam legalizando a entrada de colonos e não tomavam nenhuma providência para liberar a área. No início de abril de 1978 realizou-se uma reunião na reserva indígena, onde foi tomada a decisão de expulsar os colonos. No dia 04 de maio, um grupo de índios organizados e armados com instrumentos de guerra (arcos, flexas, porretes, alguns revólveres e espingardas) desencadeou um movimento que resultou no incêndio de quatro escolas dos brancos que viviam no interior da reserva. Os colonos percebendo que a decisão dos índios era séria começaram a abandonar a área imediatamente (Marcom, 1997: p. 50).

O incidente revelou um maior nível de organização e conscientização dos indígenas na luta por seus direitos, ao contrário dos colonos que estavam desorganizados e não apresentaram praticamente nenhuma resistência, a não ser em alguns confrontos localizados que deixaram colonos e índios feridos. Nessa ofensiva, os indígenas utilizaram diversas formas para pressionar os colonos a saírem da reserva, as quais variavam desde simples ameaças, até confrontos físicos e a realização de colheitas nas plantações dos colonos²³². Como consequência, deflagrou-se uma verdadeira guerra, criando um clima de tensão dentro e fora da reserva. Na ocasião, a Funai tomou partido dos índios e tratou de assegurar a saída dos colonos. As repercussões desse fato provocaram impacto na opinião pública tanto em nível estadual, quanto federal (Marcom, 1997: p. 50-51).

O conflito entre os indígenas e os colonos na reserva de Nonoai, constituiu-se num marco para as lutas sociais do campo que começaram a emergir no final dos anos 70, na medida em que explicitou a natureza contraditória das políticas fundiárias implantadas pelos governos militares. Esse evento recolocou em debate o problema da concentração fundiária, da ausência de uma política de reforma agrária, as ambigüidades dos projetos de

²³² Segundo Marcom: “Muitas famílias de colonos tiveram um prazo inferior a 24 horas para se retirarem e não conseguiram, sequer, levar os produtos colhidos, muito menos aquilo que faltava colher; outros levaram apenas os instrumentos de trabalho, o vestuário, alguns alimentos e animais. As benfeitorias não puderam ser retiradas e foram, posteriormente, utilizadas pelos próprios índios. A expulsão coincidiu com a chegada do frio e das chuvas de inverno, primeiro grande problema enfrentado pelos colonos que se abrigaram em barracos na beira da estrada, nas proximidades da reserva; outros procuraram amparo e abrigo nas casas e de parentes e amigos” (Marcom, 1997: p. 51).

colonização, e as políticas que favoreceram a intrusão nas reservas indígenas (Marcon, 1997: p. 53). A face contraditória desse conflito decorre do fato de ter contraposto dois grupos sociais marginalizados na sociedade gaúcha: os índios e os sem-terra, constituindo-se naquilo que Carini denominou como um *conflito entre fracos* (Carini, 2005).

O segundo momento da luta indígena ocorreu no mês de outubro de 1993, quando um grupo de 30 famílias de índios ocupou uma propriedade rural próxima à vila do distrito de Alto Recreio, no município de Ronda Alta, pertencente a um lavoureiro absenteísta que residia na cidade de Carazinho. A ação se constituía numa tentativa dos indígenas reaverem as suas terras expropriadas pelo Estado regional na reserva da Serrinha, amparados pelos direitos assegurados na Constituição Federal de 1988. O fato gerou reações de surpresa, revolta e inquietação por parte dos moradores dos quatro municípios abrangidos pela reserva da Serrinha. Os colonos não admitiam a possibilidade de deixar as suas terras, argumentando em sua defesa que possuíam escrituras das áreas que o governo colonizou e vendeu. Não acreditavam que um documento tão importante, de uma hora para outra pudesse se transformar num papel sem valor (Carini, 2005: p. 34-35).

Em reação a ofensiva protagonizada pelas famílias indígenas formou-se várias comissões, envolvendo agricultores, líderes sindicais e políticos, objetivando buscar soluções para o impasse gerado. Entretanto, tais comissões foram marcadas desde o seu início por uma série de desencontros que impossibilitaram o estabelecimento de objetivos comuns. Ao contrário da comunidade indígena, que estava consciente de seus direitos e unida na busca de seus objetivos, os colonos brancos desde o primeiro momento mostraram-se apáticos, desarticulados e desunidos. A maior parte das autoridades políticas locais e regionais, por estarem desinformadas e mais preocupadas em manter os seus redutos eleitorais lutou obstinadamente pela manutenção dos colonos na área. Diante da constatação da irreversibilidade dos direitos dos indígenas sobre as terras, chegou-se se aventar como possibilidade à inclusão de um dispositivo na Constituição de 1988 que assegurasse a permanência dos colonos (Carini, 2005: p. 36).

Posteriormente, foram realizadas diversas movimentações políticas no sentido de assegurar permanência dos colonos na reserva. A primeira delas foi a realização de um audiência dos quatro prefeitos dos municípios abrangidos pela reserva da Serrinha com o governador Alceu Colares, em novembro de 1993, na qual solicitaram alternativas para solucionar o impasse. Em resposta, o governador determinou a criação de uma comissão especial para estudar o problema da Serrinha e dos demais casos envolvendo disputa de terras indígenas no estado. Na sequência, realizou-se em dezembro de 1993 um ato público na cidade de Engenho Velho, reunindo aproximadamente mil agricultores, cujo objetivo era unificá-los para resistirem e garantirem a permanência na terra. Como deliberação desse encontro formou-se uma comissão composta por prefeitos, vereadores, assessores jurídicos, lideranças dos sindicatos, agricultores, deputados estaduais e representantes do governo, que em caravana seguiram à Brasília para uma audiência com o Ministro da Justiça (Maurício Correia), ocorrida no dia 21 de dezembro de 1993. Na audiência o ministro sustentou que enquanto estivesse no cargo nenhuma ação administrativa que desse ganho de causa aos indígenas seria autorizada sem ouvir as partes interessadas. Além disso, solicitou a Funai que retirasse imediatamente os índios acampados na localidade de Alto do Recreio e Erebangó. Por fim, assegurou que seriam sustadas as demarcações no Rio Grande do Sul em face do impacto social “arrasador” que provocariam (Carini, 2005: p.39-41).

As decisões tomadas nessa audiência determinaram um fim ao impasse gerado pela ocupação, resultando na retirada das famílias indígenas da propriedade rural na localidade

de Alto do Recreio e a sua transferência para a reserva no rio Várzea. Desse modo, entre os anos de 1993 e 1996 transcorreu-se um período de relativa calma, sem ameaças de novas ocupações pelos índios, o que alimentou nos colonos a esperança que tal movimento não passara apenas de uma ameaça passageira. Entretanto, os indígenas em silêncio preparavam uma segunda tentativa de retomada das suas terras (Carini, 2005: p. 41).

Desse modo, o terceiro momento da luta indígena coincidiu com a segunda tentativa de retomada das terras da reserva da Serrinha, ocorrida a partir de um movimento deflagrado nos primeiros dias do ano de 1996. Na ocasião, um grupo de índios kaingang acampou em barracos de lona nas proximidades da rodovia BR-324, na vila de Alto Recreio, no município de Ronda Alta, com a disposição de permanecerem no local até o fim. Desde o início, o movimento se apresentou como uma ação de retorno definitivo, principalmente pelo grau de organização dos indígenas e pelo número de famílias que afluíam para o local de forma crescente, colocando em polvorosa a comunidade de colonos e as autoridades municipais. À medida que os indígenas iam aumentando em número nos acampamentos, o conflito se acentuava, aumentando o grau de hostilidade entre os índios e colonos (Carini, 2005: p. 43- 45).

As autoridades municipais e estaduais acabaram repetindo as mesmas estratégias utilizadas no tratamento do conflito ocorrido em 1993: em primeiro lugar tentaram tranquilizar os agricultores; e em segundo lugar, ocuparam-se em buscar saídas para garantir a permanência dos colonos na reserva. Os deputados estaduais representantes da região se manifestavam na imprensa defendendo a permanência dos colonos e culpando “certos padres” e o Partido dos Trabalhadores pela presença dos índios no acampamento de Alto Recreio (Rio Grande do Sul, 2003). Em junho de 1997, os prefeitos dos quatro municípios abrangência da área da Serrinha, acompanhado pelos deputados João Osório (PMDB) e Vilson Covati (PP), obtiveram uma audiência com o chefe da casa civil do governo Antonio Britto, levando a proposta de que o governo deveria comprar uma área proporcional àquela reivindicada pelos índios, em troca da área do toldo da Serrinha (Carini, 2005: p. 45-47).

Para equacionar a questão, o governo estadual criou, no dia 30 de dezembro de 1996, um Grupo de Trabalho que foi presidido pelo vice-governador Vicente Bogo, cujo relatório final confirmou a necessidade de resguardo dos direitos dos agricultores que estavam de posse das áreas indígenas adquiridas de boa fé, e também o direito dos índios reaverem as suas terras. O relatório final do grupo reuniu uma vasta documentação, detalhando minuciosamente a situação das áreas indígenas no Rio Grande do Sul, apontando a existência de quatro áreas em conflito: Ventarra, Monte Caseros, Nonoai e Serrinha, sugerindo como alternativas de reparação, o reassentamento ou a indenização das famílias dos colonos, conforme será analisado nos próximos capítulos (Rio Grande do Sul, 2003). Posteriormente, no dia 18 de março de 1998, foi realizada uma audiência pública na assembleia legislativa para discutir o papel do governo estadual na busca de alternativas de solução para os problemas dos colonos da Serrinha, principalmente em relação aos reassentamentos (Carini, 2005: p. 50).

Em nível federal, a determinação pela Funai através de uma portaria presidencial, emitida em maio de 1997, apontando para a realização do primeiro levantamento fundiário foi decisiva para o início da retomada efetiva das terras da Serrinha pelos Kainganges. Tal situação apontava para o surgimento de um quadro irreversível, uma vez que a indenização das primeiras famílias em 1997/1998 possibilitaria a inserção de famílias indígenas no interior de comunidades camponesas, tornando a convivência entre esses grupos cada vez

mais difícil. O processo demarcatório, com os levantamentos fundiários teria início a partir da ação do Ministério Público de Passo Fundo que ajuizou uma ação civil pública contra a União Federal e a Funai, visando forçar os mesmos a procederem a imediata demarcação da terra indígena. No dia 20 de setembro de 1997, o juiz federal de Passo Fundo proferiu a sentença condenando as rés a promoverem a demarcação da reserva indígena da Serrinha no prazo máximo de 30 dias, a contar a data da intimação da sentença. A decisão do juiz de estabelecer um prazo limite para a demarcação e transformou-se em veredicto final para a reintegração do território em favor dos índios (Carini, 2005: p. 54). A partir de então, tiveram início os processos de indenização das benfeitorias pela Funai e a política de reassentamentos dos colonos ocupantes irregulares das áreas indígenas do governo Olívio Dutra.

Como se vê, a retomada das terras indígenas está associada diretamente às ações protagonizadas pelas comunidades indígenas kaingang na defesa de seus direitos. Entretanto, tais ações não chegaram a resultar na constituição de uma organização específica que procure representar os interesses e encaminhar reivindicações do conjunto dos povos indígenas gaúchos, a exemplo do que ocorre com as demais organizações do campo analisadas neste capítulo. A organização política dos indígenas ocorre a partir de pequenos núcleos familiares entrelaçados. No passado recente, esses núcleos estavam sujeitos a caciques subordinados que deviam obediência a um cacique principal, ou o chefe de todas as tribos (Becker, 1995: p. 118).

As principais reivindicações políticas dos povos indígenas gaúchos têm sido a luta pela recuperação das suas terras e por políticas públicas diferenciadas que levem em conta a sua especificidade cultural e étnicas, em conformidade à Constituição Federal de 1988. Para terem essas reivindicações atendidas, as comunidades indígenas necessitam exercer ações de pressão sobre a FUNAI e sobre os governos estaduais. Isso porque, a retirada dos colonos ocupantes irregulares das terras indígenas exige uma ação sincronizada, com a indenização das suas benfeitorias pela Funai e o reassentamento das famílias pelo governo estadual. Para garantir a efetivação do processo de devolução das suas terras, os indígenas vêm utilizando um repertório variado de ações que envolvem a instalação de acampamentos massivos nas terras dos colonos residentes em terras indígenas, ocupações da Funai com a manutenção de funcionários públicos como reféns, bloqueio de rodovias, entre outras (Carini, 2005; Marcon, 1997).

Por fim, cabe registrar que os conflitos envolvendo as terras indígenas no Rio Grande do Sul colocam em evidência a existência de dois públicos portadores de direitos: um primeiro representado pelos povos indígenas, cuja legitimidade da sua posse originária é garantida e ratificada pela Constituição Federal; e um segundo representado pelos colonos descendentes de imigrantes, que adquiriram as terras através dos projetos de colonização patrocinados pelos governos estaduais a partir da década de 1940. A garantia desses direitos somente é possível se houver um programa estadual de reassentamentos articulado às ações de indenização da FUNAI.

Em síntese: 1) o primeiro momento da luta pela retomada das terras indígenas irrompeu no estado a partir da expulsão dos colonos da reserva de Nonai, em 1978; 2) o segundo momento é representado pelas tentativas de retomada das terras da reserva da Serrinha ocorridas nos anos de 1993 e 1996; 3) a partir dessas ações indígenas desencadeou-se por parte do Estado, um processo de indenização das benfeitorias dos colonos intrusos pela Funai e o reassentamento pelo governo estadual; 4) as ações indígenas constituíram-se em iniciativas tomadas por grupos de famílias e não chegaram a

resultar na constituição de organizações políticas; 5) a principal reivindicação dos povos indígenas tem sido a devolução de suas terras e a construção de políticas públicas diferenciadas; 6) os conflitos envolvendo as terras indígenas, demonstraram a existência de dois direitos sociais que precisam ser assegurados pelo Estado a fim de possibilitar uma solução definitiva para o problema.

3.3.4. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)

O MST se constitui atualmente no mais importante movimento social em atividade no Brasil. Ao contrário dos movimentos de luta por terra que o antecederam e que se caracterizaram por terem uma ação mais localizada e de curta duração, o MST se notabilizou pela sua rápida expansão pelo território nacional e pela sua capacidade de produzir fatos políticos relevantes, os quais tem sido responsáveis pela permanência do tema da reforma agrária no cenário político e pela longevidade da sua organização²³³. Apesar de não ser um movimento de origem exclusivamente sulista, uma vez que se constituiu a partir das articulações das lutas por terra em vários estados brasileiros, é preciso ter presente que os eventos envolvendo os acampamentos de agricultores sem-terra realizados no Rio Grande do Sul no final dos anos 70 tiveram uma enorme significação na instituição do MST como agente político na luta por reforma agrária, conforme indicam os trabalhos de Medeiros (1989), Navarro (1996, 1999 e 2002), Fernandes (2000), Caldart (2000) e Marcom (1997).

Desde o seu surgimento, o MST tem tido uma forte presença no cenário político estadual, protagonizando as principais iniciativas na luta pelo acesso a terra que resultaram na multiplicação do número de assentamentos no Rio Grande do Sul, consolidando-o como a principal referência política na luta por reforma agrária e como alvo preferencial das críticas do patronato rural, das forças políticas conservadoras e de uma parte da mídia local. A sua origem, a exemplo dos demais movimentos sociais do campo, está relacionada ao conjunto de determinantes históricos já mencionados no capítulo anterior.

Em linhas gerais a trajetória histórica do MST em nível estadual pode ser dividida em quatro grandes fases, acompanhando em certa medida, a mesmas fases vivenciadas pelo movimento em nível nacional. A primeira fase compreende os anos de 1978 a 1984/85, podendo ser caracterizado como um momento de *formação do movimento*, correspondendo ao período em que ocorre a reunião e a articulação das primeiras experiências de ocupações de terras ocorridas nos estado das regiões centro-sul (RS, SC, PR, SP e MS). Esse trabalho de articulação das lutas contou com a participação decisiva dos mediadores religiosos ligados à CPT e com o suporte estrutural oferecido pelas Igrejas católica e luterana. Essa presença dos mediadores religiosos influenciou na opção por estratégias de lutas mais negociadas e menos confrontantes, tendo como interlocutor principal os governos estaduais. O recrutamento dos agricultores ocorria com relativa facilidade e o movimento se expandia rapidamente, sob o impulso da implantação dos primeiros assentamentos. A mediação dos agentes religiosos na realização de reuniões e encontros possibilitou a criação oficial do MST na cidade de Cascavel no ano de 1984, realizando-se o seu primeiro congresso no ano

²³³ Aqui estamos nos referindo aos conflitos por terra ocorridos nos anos 50 e 60, envolvendo moradores, arrendatários, assalariados rurais, posseiros etc, que apesar de indicarem um problema estrutural se manifestavam localmente e de forma dispersa. Como exceção à regra, poderíamos registrar a experiência protagonizada pelas *ligas camponesas* em Pernambuco que desenvolveram uma abrangência organizativa maior espalhando-se por diversos estados do Brasil (Martins, 1981; Azevedo, 1982).

de 1985, em Curitiba, onde se aprovou o lema: *Terra para quem nela trabalha* (Fernandes, 2000; Caldart, 2000; Navarro, 2002).

No Rio Grande do Sul, essa primeira fase foi marcada pela a eclosão das primeiras ocupações, tendo como causa imediata a expulsão de mais de mil colonos da reserva indígena de Nonoai, em 1978. Na falta de alternativas, os colonos expulsos decidiram ocupar as fazendas Macali e Brilhante de propriedade do governo estadual, as quais se localizavam no município de Ronda Alta²³⁴. A iniciativa dos colonos resultou no assentamento de uma parte das famílias expulsas, a outra parte resolveu ocupar a fazenda Anoni no ano de 1980 – que estava em processo de desapropriação há mais de 10 anos - sendo duramente reprimidas pela Brigada Militar. Posteriormente, durante o ano de 1981, esses colonos formariam o acampamento de *Encruzilhada do Natalino*²³⁵ ao longo da rodovia RS-324 que liga Passo Fundo a Ronda Alta (Görge, 1991; Navarro, 1996; Fernandes, 2000). Pode-se dizer que o acampamento de *Encruzilhada do Natalino* significou na prática o nascimento do MST, dada a repercussão assumida pelo enfrentamento dos colonos à intervenção militar do governo federal no episódio, resultando em incontáveis apoios dos mais variados setores da sociedade civil aos acampados, num momento em que se ampliava a contestação ao regime militar no Brasil. Além disso, o acampamento produziu um aprendizado de ação coletiva que consolidou a ocupação como a principal forma de ação política para reivindicar o acesso a terra. Como resultado dessa importante vitória política, em 1983 começaram a ser realizados encontros em algumas localidades do estado, a fim de estruturar um movimento de agricultores sem-terra, pondo em prática novas ocupações e acampamentos. A primeira ação nesse sentido foi a ocupação da área da estação experimental pertencente a Secretaria Estadual da Agricultura, em Santo Augusto, que mais tarde daria origem ao acampamento de Erval Seco (Navarro, 1996: p. 92-93).

A segunda fase compreende os anos de 1984 a 1990 sendo caracterizada como um momento de *consolidação e expansão da estrutura organizativa* do MST em 18 estados da federação, tornando-se um movimento de *caráter nacional*, com presença em quase todas as regiões brasileiras (Fernandes: 2000). Apesar disso, a sua capacidade de pressão ainda era concentrada no âmbito local, micro-regional e estadual, com poucas ações articuladas simultaneamente no âmbito nacional. Esses anos foram marcados pela ascensão dos movimentos sociais no campo e na cidade em concomitância ao esgotamento do regime

²³⁴ Entre as alternativas presentes para os camponeses expulsos da reserva de Nonoai estavam: a) proletarianizar-se como operários urbanos ou em empresas rurais; b) transferir-se para projetos de colonização na Amazônia Legal; c) permanecer como camponês, em uma de suas várias formas, no RS, cuja aspiração maior era o assentamento na condição de pequeno proprietário (Ghelen, 1985, p. 159). No entanto, o fator que mais pesou na decisão dos colonos lutarem por terra no próprio estado foram as experiências desastrosas dos projetos de colonização realizados pelo governo militar na região da Amazônia Legal, resultando na presença de um contingente significativo de *colonos retornados*. Esses colonos passaram a relatar aos demais as suas experiências, contribuindo para consolidar uma posição de negação a alternativa dos projetos de colonização, o que reforçou a opção pelas ocupações (Santos, 1985).

²³⁵ Segundo Marcon: “O acampamento da Encruzilhada do Natalino, pelas suas especificidades espaço-temporais, é ímpar em relação aos organizados posteriormente. Ele se constituiu num marco fundamental para a retomada da luta pela reforma agrária, pois recolocou em discussão a concentração fundiária no estado, bem como as políticas agrárias implementadas pelos governos militares no sentido de eliminarem os focos de tensão social no campo pela transferência dos agricultores sem-terra ou dos pequenos proprietários para as regiões de fronteira agrícola e agrária” (Marcon, 1997: p. 26).

militar no Brasil e o advento do governo da “Nova República”, quando se acirrou a luta política em torno da reforma agrária em face do lançamento do PNRA e, posteriormente, nos debates travados na Assembléia Nacional Constituinte, conforme já mencionamos no capítulo anterior (Navarro, 1996; Pereira, 2005: p. 05-06).

Nesse contexto, o MST intensificou as ocupações no campo, fato que resultou na multiplicação do número de assentamentos implantados. O patronato rural, por sua vez, reagiu à escalada das ocupações com a criação da UDR (Heinz: 1991; Bruno: 2005). Desse modo, apesar das mobilizações, a proposta de uma reforma agrária alinhada à visão dos movimentos foi derrotada, primeiro pela desfiguração completa do PNRA no governo da Nova República, depois pela derrota dos setores pró-reforma agrária na ANC e, finalmente, pela derrota eleitoral de Luiz Inácio Lula à presidência da república em 1989 que naquele momento encarnava as reivindicações do conjunto dos movimentos populares. Tais reveses impactaram negativamente o MST (Pereira, 2005: p. 06).

No Rio Grande do Sul, essa segunda fase se caracterizou pela ofensiva do MST nos processos de ocupação, onde eram arregimentados grandes contingentes de pessoas, sendo um dos mais emblemáticos exemplos a ocupação da fazenda Anoni integrada por 1.500 famílias totalizando cerca de 6.500 pessoas, no ano de 1985. Foi um período de grandes confrontos com os fazendeiros, marcado por ações mais radicalizadas por parte do MST (Navarro, 1999: p. 36-37; Fernandes, 2000: p. 63). Para pressionar o governo a assentar os colonos acampados na fazenda Anoni, o movimento promoveu uma *caminhada* até a capital, Porto Alegre, em maio e junho de 1986. Essa ação despertou um grande apoio popular sendo recebida por uma multidão de mais de 40 mil pessoas e pelo prefeito, que a época lhes entregou a chave da cidade e decretou feriado municipal. Neste mesmo ano, o MST promoveria a ocupação da fazenda São Juvenal, onde a UDR e a Brigada Militar agiram de forma coligada numa violenta ação de despejo (Görgen, 1991: p. 15; Navarro, 1996: p. 94).

Nos anos posteriores a 1989, observou-se um abandono dos planos de reforma agrária pelo governo federal, o que levou o MST a concentrar novamente as suas pressões sobre o governo estadual, que resultaram numa tímida ação de compras de terras. Nesse contexto, as expectativas de acesso a terra para os colonos acampados reduziram-se, compelindo-os a adotar ações de pressão social cada vez mais contundentes a fim de garantir iniciativas governamentais para a compra de novas áreas²³⁶ (Navarro, 1996: p. 96). Foi nessa época que ocorreram confrontos graves entre os sem-terra e as forças militares estaduais, resultando em inúmeros feridos. O primeiro enfrentamento grave foi a ocupação da fazenda Santa Elmira, quando pela primeira vez os sem-terra resolveram resistir a ordem de despejo. O grau de violência contra os colonos foi indescritível, resultando em 19 feridos à bala e mais de 400 pessoas machucadas pelas agressões policiais (Navarro, 1996: p. 96; Görgen, 1991: p. 32). Posteriormente, em agosto de 1990 ocorreria o episódio da ocupação da Praça da Matriz por 450 colonos, em frente ao Palácio do Piratini a fim de pressionar o

²³⁶ Segundo Görgen (1991: p. 28-31), entre os fatores que levaram os colonos a mudarem de atitude em relação, ao governo, à lei e à repressão destacam-se: a) as constantes evasivas e a falta de qualquer programa de assentamento de maior fôlego, mesmo tópico e emergencial, por parte dos governos federal e estadual; b) a parcialidade das decisões tomadas das Poder Judiciário no julgamento das questões relativas à terra, o que levou os colonos a não respeitarem mais as ordens de reintegração de posse; c) a impotência diante das forças repressivas do Estado, as quais submetiam os colonos à constantes humilhações e agressões físicas nas ações de despejo. Esses aspectos em conjunto geraram nos sem-terra uma disposição de resistir aos despejos, na expectativa de que os governos viessem a negociar com mais seriedade e objetividade.

governo estadual para acelerar o processo de aquisição de terras para os assentamentos. Na ocasião, a Brigada Militar sob as ordens de retirar os colonos da praça, reprimiu-os violentamente, resultando na morte de um soldado e dezenas de feridos de ambos os lados²³⁷. Esse evento gerou um debate acalorado na sociedade gaúcha e o governo se viu forçado a aumentar o ritmo de aquisição de novas áreas de terra (Navarro, 1996: p. 96).

A terceira fase compreendeu os anos de 1990 a 1994, podendo ser caracterizada como um momento de *estabilização da expansão territorial do MST*, em virtude da repressão praticada pelo governo Collor de Mello aos movimentos sociais e do fim das desapropriações para reforma agrária (Pereira, 2005: p. 06). A expansão territorial continuou apenas nas microrregiões dos estados que o MST já se fazia presente. A novidade dessa fase foi a entrada do MST na região do Pontal do Paranapanema em São Paulo, que se tornou um dos principais focos de conflitos do país entre os grileiros e os trabalhadores rurais, com grande visibilidade pública na imprensa²³⁸ (Fernandes, 2001; Navarro, 2002). Nesse contexto repressivo, o MST se viu obrigado a voltar-se para dentro numa postura defensiva, buscando consolidar a sua estrutura organizativa e desenvolver a cooperação agrícola nos assentamentos. Posteriormente, com o *impeachment* de Collor de Mello em 1992 a presidência da república foi assumida por Itamar Franco. A partir desse momento houve um arrefecimento da repressão e o MST foi recebido pela primeira vez por um presidente da república o que sinalizava para o seu reconhecimento como um interlocutor político legítimo. Entretanto, tal fato não se traduziu num avanço significativo das desapropriações (Pereira, 2005: p. 06).

Diante dessa conjuntura, o foco das pressões do MST no Rio Grande do Sul voltou-se para o governo estadual que na época encontrava-se sob a administração de Alceu Colares (PDT). Diferentemente de seu antecessor, o governador Pedro Simon, que somente implantou assentamentos mediante uma forte pressão social do MST e após a repercussão negativa dos confrontos entre os sem-terra e a Brigada Militar, o governo Colares se mostrou mais receptivo as reivindicações do movimento, concentrando a sua política de assentamentos em duas frentes: a) na cessão de terras da rede de pesquisas públicas do estado; b) a utilização de recursos alocados no Fundo de Terras (FUNTERRA) para a compra de novas áreas (Navarro, 1999: p. 40-41).

A quarta fase teve início em 1995 e prossegue até os dias atuais, podendo ser caracterizada como um período em que o *MST se afirmou nacionalmente como o principal agente na luta por uma reforma agrária ampla e massiva*, inserindo-se nas lutas mais gerais contra as reformas neoliberais realizadas durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC) na presidência da república. No âmbito do Rio Grande do Sul, nessa fase observou-se a presença de um governo estadual sem nenhuma abertura às reivindicações de acesso a terra, mantendo-se distante, ou mesmo demonstrando uma aberta hostilidade às pressões realizadas pelo MST. Como consequência, as ações políticas do movimento dirigiram-se novamente sobre o governo federal que retomou o processo de desapropriações, promovendo um deslocamento geográfico dos assentamentos para a região metropolitana de Porto Alegre e para a Campanha Gaúcha. Está última região vem concentrando a maior parte dos projetos de assentamentos implantados no estado, tornando-

²³⁷ O incidente envolvendo o conflito na Praça da Matriz é narrado em detalhe em Görgen (1991).

²³⁸ As ocupações protagonizadas pelo MST colocaram em questão a legitimidade dos títulos das propriedades existentes, inaugurando um período de intensas batalhas judiciais entre o MST e os grileiros.

se o espaço preferencial das ações de ocupação dirigidas pelo MST (Navarro, 1999: p. 41-42).

Como resultado dessa trajetória política, o MST se encontra organizado atualmente em 23 dos 27 estados brasileiros. Essa notável expansão somente foi possível porque o movimento conseguiu construir uma estrutura organizativa suficientemente sólida e dinâmica para responder aos desafios presentes nas diferentes conjunturas. Essa estrutura é bastante complexa, compreendendo as *instâncias deliberativas* e as *diferentes formas de organizar as atividades* do movimento. As instâncias deliberativas possuem diferentes escalas de representação nos âmbitos nacional, estadual, regional e local. Os fóruns de decisão política são os congressos e encontros, enquanto que as instâncias representativas são as coordenações e direções²³⁹. A organização das atividades do movimento pode ocorrer nas seguintes formas: *secretarias* (nacional e estadual), *setores* (frente de massa, formação, educação, comunicação, finanças, projetos, saúde), *coletivos* (de mulheres, de cultura) e *articulações* (de pesquisadores das universidades). Essas formas, por sua vez não são estáticas, podendo ser transformadas no processo de construção do movimento de acordo com as suas necessidades e desafios (Fernandes, 2001: p. 246-247).

Toda essa estrutura organizativa é integrada por uma ampla base social de famílias de sem-terras, nas quais estão incluídos os trabalhadores rurais não proprietários (meeiros, pequenos arrendatários, parceiros e posseiros), os pequenos produtores agrícolas com áreas de terras reduzidas e que não permitem a sua reprodução social, as famílias empobrecidas do meio rural e uma parte dos assalariados rurais²⁴⁰. Dentre esse público potencial às políticas de reforma agrária existente no meio rural brasileiro, estima-se que estejam organizados no MST em torno de 1,5 milhão de pessoas²⁴¹ (Navarro, 2002: p. 195; Cordeiro et. Al., 2003: p. 124).

A existência dessa ampla base social e da sua abrangência nacional permite caracterizar o MST como um movimento *popular e de massas* em dois sentidos importantes. Num primeiro, porque a participação não é restrita ao chefe da família, procurando incluir todos os seus membros, as mulheres, as crianças, os jovens e os anciãos. Esse aspecto diferencia o movimento de muitas outras instituições políticas, pois permite a relativização da hierarquia familiar, já que todos têm voz e vez nas decisões políticas. O segundo sentido, diz respeito ao fato do MST estar aberto a participação de pessoas comprometidas com a luta por reforma agrária, que não sejam necessariamente sem-terras. Isso vem permitindo uma maior dinamização e ampliação dos interesses dos camponeses, sem prejuízo para a sua identidade política original (Fernandes, 2001: p. 84-85; Pereira, 2005: p. 02).

Quanto à plataforma política, registre-se que o MST desde o seu surgimento vem pautando a sua ação política em torno de quatro objetivos principais: a) o acesso imediato a terra; b) a luta pela realização de uma reforma agrária ampla e massiva no Brasil; c) lutas

²³⁹ Nas áreas ocupadas, os acampados são organizados em grupos de 10 famílias e as decisões são tomadas em Assembléias gerais, onde é eleita uma coordenação do acampamento. Nos assentamentos, o MST procura manter o mesmo princípio de organização coletiva, estimulando os assentados a formarem núcleos de famílias organizadas em cooperativas ou associações (Cordeiro et. Al, 2003: p. 124).

²⁴⁰ No período mais recente, o MST passou a recrutar trabalhadores desempregados das periferias urbanas, uma vez que muitos destes possuem origem rural.

²⁴¹ Não dispomos de estimativas sobre o Rio Grande do Sul, mas pode-se inferir que essa base social é composta majoritariamente pelas famílias acampadas e pelas assentadas que se reconhecem como integrantes do MST.

corporativas em torno das demandas imediatas da sua base social; d) a luta por uma sociedade sem exploradores e explorados. No primeiro caso, o movimento procura realizar ações de pressão social sobre os governos nas esferas federal e estadual para assentar as famílias acampadas. No segundo caso, o MST procura criar fatos políticos e articular-se com diversos setores da sociedade civil em torno de uma proposta mais ampla e de longo prazo para a realização de uma reforma agrária que desconcentre a terra, a renda e o poder político no Brasil. No terceiro caso, a conquista dos assentamentos leva o MST a assumir um conjunto de lutas específicas diretamente relacionadas aos interesses integrais da sua base social, tais como: o acesso ao crédito rural, preços mínimos para a produção, mercados consumidores, construção de agroindústrias, saúde educação, infra-estrutura básica (estradas, luz, água, energia elétrica), lazer e cultura. Essas lutas ampliam o caráter da reforma agrária extrapolando o viés estritamente fundiário. E no quarto caso o MST procura articular a luta por reforma agrária dentro de uma perspectiva de transformações mais amplas e profundas da sociedade como um todo, inserindo-se na perspectiva política da *luta de classes*²⁴² (Fernandes, 2001: p. 85; Pereira, 2005: p. 03).

Recentemente, o MST vem se inserindo na perspectiva da construção de um *projeto popular de desenvolvimento para o Brasil*, tendo como ponto de partida as decisões tiradas no seu III Congresso Nacional ocorrido em 1995, onde se aprovou o lema: *reforma agrária: uma luta de todos*. Desde então, o MST promoveu uma série de fatos políticos que evidenciaram a sua contraposição às reformas liberais implantadas pelos governos de FHC, ao mesmo tempo em que promoveu um intenso trabalho de base numa tentativa de possibilitar a organização dos “excluídos” (Caldart, 2000: p. 94). Outra mudança significativa é a *internacionalização da agenda política do MST* colocando-se como um agente na luta contra o neoliberalismo, contra a dominação do grande capital industrial e financeiro, contra o plantio e consumo de produtos transgênicos, contra a implantação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e contra as guerras imperialistas. Nessa direção, o MST vem se dedicando na construção e no fortalecimento de articulações camponesas supranacionais, tais como a Coordenadoria Latino-Americana de Organizações Camponesas (CLOC) e a Via Campesina em nível internacional (Cordeiro et. Al, 2003: p. 127; Pereira, 2005: p. 05).

Para atingir os objetivos inscritos na sua agenda política, o MST se orienta pela *ação direta* através da organização e da mobilização do maior número possível de trabalhadores rurais (Pereira, 2005: p. 02). As ocupações massivas de terras são a sua principal forma de luta e também a marca do MST, pois são definidoras da existência social e política dos trabalhadores sem-terra na sua luta pelo direito ao acesso a terra (Caldart: 2000, p. 80-81; Fernandes: 2000, p. 87). Além das ocupações, o MST procura mobilizar um repertório variado de ações políticas que envolvem ocupações de prédios públicos, marchas, caminhadas, atos públicos, abaixo assinados, campanhas de doação de sangue, seminários em universidades, etc. (Navarro, 1997: p.116).

No que se refere à relação estabelecida entre o MST e as instâncias do Estado, é preciso ter presente, em primeiro lugar, que um dos condicionantes da emergência do MST foram os efeitos sociais negativos provocados pela modernização conservadora

²⁴² No momento da definição do nome do movimento, houve consenso em relação ao termo *sem-terra* que havia sido popularizado na história das lutas sociais do campo como o principal antagonista do latifúndio. Porém, a introdução da palavra *trabalhador rural* buscou dar um *caráter de classe* ao movimento, posicionando-o no processo político (Fernandes, 2001: p. 88).

implementada pelos governos militares como alternativa à proposta de reforma agrária em pauta nos anos 60. Essa modernização foi garantida de forma combinada à política fundiária que se baseava nas desapropriações pelo Estatuto da Terra somente nos casos de conflitos graves e de maneira tópica e pontual (Martins, 1981). Além disso, durante o regime militar as políticas de colonização na Amazônia Legal prevaleceram como alternativa à reforma agrária (Santos, 1995).

Nesse contexto, a emergência das ocupações de terra no final dos anos 70 e início dos 80 representava a disposição dos camponeses sem-terra de lutar por terra nos seus estados de origem e, ao mesmo tempo, uma reação contra os projetos de colonização. Desse modo, não surpreende o fato das lutas sociais surgidas naquele período terem se contraposto às políticas do Estado, identificando-o como um “inimigo comum”. Essa postura de enfrentamento ao Estado, marcou a trajetória inicial do MST e dos demais movimentos sociais do campo, pautando-se na *pressão social* antecedendo a negociação a fim de obterem o atendimento das suas reivindicações²⁴³. Neste sentido, o MST procura *preservar uma autonomia política* em relação à Igreja, aos sindicatos e aos partidos políticos, e por consequência aos governos e as instâncias do Estado.

Do que foi exposto até aqui sobre o MST é possível reter os seguintes aspectos: 1) o MST é o principal movimento de luta pelo acesso a terra e por reforma agrária em atividade no Brasil, tendo a sua origem relacionada à retomada das ocupações de terras em diversos estados brasileiros no final dos anos 70 e início dos anos 80; 2) o MST está organizado em praticamente todo o país, mantendo uma estrutura suficientemente sólida e dinâmica para suprir os desafios das diferentes conjunturas; 3) a base social do MST são as famílias de trabalhadores rurais sem terra: meeiros, pequenos arrendatários, parceiros, posseiros, pequenos proprietários com terra insuficiente, desempregados rurais, desempregados urbanos com origem rural; 4) a plataforma política do MST compreende: o acesso imediato a terra, a luta por reforma agrária, lutas corporativas da sua base e a luta por um “Projeto Popular para o Brasil”; 6) a relação do MST com as instâncias do Estado baseia-se na pressão social via ações diretas antecedendo a negociação para obterem o atendimento de suas reivindicações; 7) a ocupação se constitui na principal estratégia luta do MST, seguidas das ocupações de prédios públicos, marchas, caminhadas, atos públicos, abaixo-assinados, etc.

3.3.5. O Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB)

O MAB surgiu como um movimento de expressão nacional no início dos anos 90, a partir da articulação de diferentes experiências de *resistência na terra* desenvolvidas pelas populações rurais contra a implantação de grandes projetos de usinas hidroelétricas (UHE), bem como aos impactos sociais negativos por elas gerados (Cordeiro et. al., 2003: p. 128). A implantação de grandes UHE teve início no Brasil a partir das décadas de 1950 e 1960, quando o modelo privado de geração de energia vigente desde o final do século XIX entrou

²⁴³ O recurso à estratégia da pressão social sobre as instâncias do Estado torna-se necessário, na medida em que reivindicar o acesso a terra significa por em causa uma das instituições mais solidamente conservadas na sociedade brasileira: *o monopólio da propriedade privada da terra*. Segundo Bruno (2005: p. 285), a defesa da propriedade no Brasil é concebida como um “direito incontestável algo “naturalmente” herdado e adquirido pelo trabalho, da grande propriedade teria partido a determinação dos valores sociais da sociedade brasileira em especial a respeitabilidade, a “audácia”, a “bravura” e o “destemor para enfrentar a adversidade”.

em crise, levando vários governos estaduais a intervirem no setor encampando as empresas privadas para torná-las estatais e públicas. No âmbito federal foi criado em 1960 o Ministério das Minas e Energia e em 1962 a Eletrobrás, lançando as bases para a estatização do setor, que somente ocorreu após o golpe de 1964 sob o comando dos governos militares. A estrutura da Eletrobrás foi consolidada ao nível nacional com a criação da Eletrosul em 1968 e da Eletronorte em 1973, as quais viriam a se somar às estruturas da CHESF e da FURNAS, criadas respectivamente em 1945 e 1957 (MAB, s/d: p. 09).

No início da década de 1970, a emergência da crise do petróleo modificou a situação energética no mundo, levando os países centrais a transferirem para os países periféricos e ricos em potencial energético como o Brasil, inúmeras indústrias que consumiam muita energia. Assim, o Brasil foi se transformando progressivamente num exportador de produtos eletrointensivos, entre os quais se destacava o alumínio que era produzido na região Norte com elevados subsídios concedidos pela Eletronorte (MAB, s/d: p. 09). Foi nesse contexto que emergiram os três principais focos de resistência e organização da luta contra a implantação das UHE, podendo ser considerados como o berço de constituição do MAB. O primeiro foco surgiu no Nordeste por ocasião da construção da UHE de Sobradinho no rio São Francisco, onde mais de 70.000 pessoas foram desalojadas e mais tarde com a construção da UHE de Itaparica. O segundo foco surgiu na região Sul a partir do ano de 1978, quando se iniciou a construção da UHE de Itaipu na bacia do rio Paraná e quando foi anunciada a construção das usinas de Machadinho e Ita na bacia do rio Uruguai. O terceiro foco surgiu na região Norte por ocasião da construção da UHE de Tucuruí²⁴⁴.

Inicialmente as lutas dos atingidos estavam concentradas na garantia de indenizações justas e pelo reassentamento das populações atingidas, mas aos poucos foi evoluindo para um questionamento do próprio processo de construção das barragens e para uma contraposição ao modelo energético nacional e internacional (Cordeiro et. al., 2003: p. 129). Desse modo, foi a partir da articulação das lutas de resistência às barragens que seria realizado em abril de 1989 o *I Encontro Nacional de Trabalhadores Atingidos por Barragens*, com a participação de representantes de várias regiões do país. Na ocasião foi feito um levantamento das lutas e das experiências dos atingidos em todo o país, decidindo-se pela constituição de uma organização de caráter e abrangência nacional pra fazer frente aos planos de construção de grandes barragens. Posteriormente, em março de 1991 foi realizado o *I Congresso dos Atingidos* de todo o Brasil, onde foi decidido que o MAB deveria ser um “movimento nacional popular, e autônomo, que deve se organizar e articular ações contra as barragens a partir das realidades locais à luz dos princípios deliberados pelo congresso”²⁴⁵.

A partir de então, os congressos do MAB passaram a ser realizados a cada três anos, objetivando reunir representantes de todas as regiões organizadas para definir os objetivos e linhas de ação para o período subsequente aos mesmos. Em março de 1997 realizou-se o *I Encontro Internacional dos Povos Atingidos por Barragens* na cidade de Curitiba. O encontro contou com a participação de 20 países, no qual foram compartilhadas as experiências de lutas contra as barragens em escala internacional, resultando na aprovação da *Declaração de Curitiba* que unificou as lutas internacionais e instituiu o dia 14 de março

²⁴⁴ In: www.mabnacional.org.br (acessado em 06/12/2005).

²⁴⁵ In: www.mabnacional.org.br (acessado em 06/12/2005).

como o *dia internacional de luta contra as barragens*. Um outro desdobramento dessa articulação foi a criação na Suíça, em 1997, da *Comissão Mundial de Barragens (CMB)*, ligada ao Banco Mundial e que conta com a participação de ONG's, movimentos de atingidos, empresas construtoras de barragens, entidades de financiamento e governos. O objetivo da CMB foi o de levantar e propor soluções para os problemas causados pelas construtoras de barragens a nível internacional, propondo alternativas²⁴⁶.

No âmbito do estado do Rio Grande do Sul a trajetória das lutas dos atingidos por barragens até a constituição do MAB pode ser dividida em 04 fases. A primeira fase compreende os anos de 1979 a 1985, podendo ser caracterizada como o momento de articulação das lutas de resistência ao projeto que previa a construção de 22 UHE na bacia do rio Uruguai pela Eletrosul. A primeira barragem com a construção autorizada foi a de Machadinho no ano de 1982, sendo que a barragem de Itá foi autorizada logo após (Moraes, 1996: p. 141). Informados com antecedência ao anúncio público do projeto, a CPT, com o apoio de professores ligados à FAPES, uma instituição de ensino superior privado de Erechim, organizaram um amplo programa de reuniões, as quais se desdobrariam na formação da "Comissão de Barragens", posteriormente transformada em Comissão Regional dos Atingidos por Barragens (CRAB). Nesse processo inicial de divulgação houve a participação de representantes da Igreja Luterana e dos sindicatos "autênticos" ligados à CUT. A motivação dos agricultores era feita a partir da divulgação de situações anteriores nas quais os agricultores haviam sido insuficientemente indenizados pelo Estado, tais como os casos dos desabrigados pelas obras das represas de Salto Santiago e Salto Osório na década de 1970, ou ainda, num caso mais grave que foi o da barragem de Passo Real, onde os agricultores sequer foram indenizados e nem mesmo foram reassentados, ficando conhecidos no estado como "os afogados do Passo Real". Além dessas referências, havia ainda o caso das famílias deslocadas pela barragem de Itaipu, cuja luta foi registrada em um filme, o qual era utilizado nas reuniões organizadas pela CRAB²⁴⁷. Uma outra motivação foi à sonegação das informações por parte da Eletrosul sobre as indenizações que seriam pagas (Navarro, 1996: p. 77-78).

No início de 1980, uma comissão de agricultores formada para obter maiores informações da Eletrosul, não obteve nenhuma resposta por parte da empresa. Desse modo, em março do mesmo ano, foi realizada uma reunião ampliada com representantes de várias comunidades, onde foi aprovado o *Manifesto dos Atingidos do Alto Uruguai Gaúcho e Catarinense*, formalizando assim, a criação da CRAB. O documento aprovado continha as seguintes diretrizes: a) colocava em dúvida a necessidade de novas barragens; b) criticava a imposição autoritária do projeto; c) rejeitava a indenização em dinheiro como forma de ressarcimento; d) propunha a troca da terra no local do projeto por outra terra semelhante no Estado ou na região sul; e) apontava a negociação coletiva como forma de interlocução com a Eletrosul (Navarro, 1996: p. 78-79).

Em face das constantes negativas da Eletrosul em dialogar com a CRAB começou a tomar corpo a idéia de rejeitar inteiramente o projeto do governo, materializado-se na

²⁴⁶ In: www.mabnacional.org.br (acessado em 06/12/2005).

²⁴⁷ Além da perda da "condição camponesa", os agricultores temiam que a indenização fosse insuficiente, ou ainda pior, que as suas áreas fossem trocadas por "áreas maiores" nos projetos de colonização no Norte do país, uma experiência bastante conhecida pelos agricultores, em face da elevada precariedade desses projetos que trazia como decorrência o abandono dos mesmos (Navarro, 1996: p. 79).

proposta do “não às barragens”. Posteriormente, entre os anos de 1982 e 1983 ocorreram vários protestos e manifestações como a Romaria da Terra, em fevereiro de 1983 sob o tema *Águas para a vida e não para a morte*. Após dezenas de encontros e reuniões, em abril os deputados estaduais formaram uma “Comissão Especial de Barragens. A Eletrosul, por sua vez ignorou tais movimentos iniciando as obras em Itá. Em meados de 1983 foi realizado o I encontro interestadual de Barragens do Alto Uruguai, onde foi reafirmada a contrariedade em relação a construção das barragens, avançando em outros temas como a política energética brasileira. Posteriormente, foi organizada uma campanha de coleta de assinaturas contra as barragens, chegando ao II Encontro realizado em 1984 com cerca de mais de um milhão de assinaturas em apoio ao movimento. Outro momento de impacto foi o encontro da Comissão especial em Porto Alegre, em setembro de 1984, quando 500 lideranças de agricultores discutiram os resultados das atividades da Comissão e vaiaram intensamente o presidente da Eletrosul, presente no encontro (Navarro, 1996: p. 79-80).

A segunda fase compreendeu os anos de 1985 a 1987 podendo ser caracterizada como um momento de *consolidação e expansão da estrutura da CRAB* em diversos municípios do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. Nessa fase foram realizadas uma série de protestos com repercussões variadas, sendo marcadas pelo aumento da radicalidade das ações políticas dos atingidos. Entre as ações realizadas pelos atingidos nesta época destacam-se: a) a realização de uma grande romaria em Itá no ano de 1985; b) a realização de assembleias expressivas em outros municípios, além de encontros menores em diversas comunidades; c) retirada dos marcos deixados pelos técnicos das empresas; d) detenção de funcionários da Eletrosul por algumas horas, ou até mesmo por alguns dias; e) ocupações das instalações da Eletrosul (Navarro, 1996: p. 80). No âmbito da organização interna, esse período foi marcado pela transformação da estrutura da CRAB de um “serviço” prestado pelos professores e agentes religiosos no repasse das informações aos atingidos, para uma estrutura de “movimento” com um grau maior de abertura à participação de lideranças intermediárias, que ocorria sob a influência das diretrizes veiculadas pelas escolas de formação do “sindicalismo combativo” (Moraes, 1996: p. 143-155).

A terceira fase do MAB compreendeu os anos de 1987 a 1991, podendo ser caracterizada como um momento de *redefinição das suas estratégias e da sua ação política*. A partir de 1987 a Eletrosul se enfraqueceu significativamente em razão da crise econômica e da desorganização governamental, levando a empresa a dialogar diretamente com a CRAB, quando descartou formalmente a construção de Machadinho e propôs um acordo para o assentamento dos desalojados de Itá. O acordo realizado entre as partes representou uma vitória política que conferiu legitimidade à CRAB. Porém, essa legitimidade não foi suficiente para evitar o seu esvaziamento em face da retração da Eletrosul, o que dificultou a mobilização em torno do “não” em relação à Machadinho e do cumprimento do acordo em relação a Itá. Posteriormente, com o agravamento da crise do Estado brasileiro houve uma retração nos investimentos da Eletrosul, levando a paralisação completa das obras de Itá, no ano de 1989. Com o inimigo enfraquecido e fora de cena, a CRAB acabou sendo também enfraquecida, passando a enfrentar dificuldades de manter coesos os laços de adesão ao movimento, reduzindo a sua força social (Navarro, 1996: p. 81-82). Nesse contexto foi realizada uma assembleia no ano de 1991, na qual se deliberou pela substituição do nome CRAB pelo de Movimento dos Atingidos por Barragens (Moraes, 1996: p. 163).

A quarta fase se inicia no ano de 1991 e se estende até dias atuais, podendo ser caracterizada como um momento de constituição e consolidação do MAB como um

movimento nacional. Esse novo contexto foi marcado pelo início do processo de privatização do setor elétrico, tornando a luta política dos atingidos muito mais difícil e complexa. Com a privatização, as obras das novas UHE passam a ser tocadas por consórcios de empresas privadas, a maioria delas de capital transnacional, dificultando a visualização de um “inimigo comum” a ser enfrentado e combatido, a exemplo do que ocorria na década de 80 quando o Estado era o alvo das pressões²⁴⁸.

Diante desse novo quadro, a opção política do MAB tem se voltado ao fortalecimento da sua organização ao nível local e nacional, seguindo as mesmas orientações de organização dos demais movimentos que integram a Via Campesina. Essa estrutura organizativa está alicerçada nos *grupos de base* formados junto às comunidades, os quais se juntam com outros grupos para formarem uma coordenação municipal, que por sua vez indicam representantes para a constituição da comissão regional dos atingidos por uma barragem e assim sucessivamente nos níveis estadual e nacional. Nos grupos de base podem participar todas as famílias atingidas ou ameaçadas por barragens, inclusive aquelas que continuarão vivendo ribeirinhas ao futuro lago. A base social que o MAB procura representar está estimada em cerca de 1 milhão de pessoas prejudicadas e expulsas pela construção da UHE (MAB, S/d (a): p. 07-10).

A plataforma política do MAB engloba um conjunto de reivindicações específicas e gerais. No primeiro caso, destacam-se as reivindicações mais imediatas da sua base social, tais como: a) a ajuda emergencial para socorrer os atingidos em situação de calamidade com a disponibilização de alimentos; b) a obtenção de uma linha de crédito especial para o desenvolvimento sócio-econômico das comunidades atingidas; c) a garantia de terras para o reassentamento de todas as famílias que tiveram as suas propriedades e espaços de trabalhos alagadas pelas barragens; d) a obtenção de um programa de educação para as comunidades atingidas (MAB, 2004, p. 14). No segundo caso, o MAB propõe a formulação de uma nova política energética dentro da perspectiva da construção de um novo modelo de desenvolvimento, que é qualificado pelos movimentos que integram a Via Campesina como um “projeto popular para o Brasil”.

Na construção desse novo modelo energético o MAB propõe que se leve em conta os seguintes pontos: a) a suspensão dos subsídios aos grandes consumidores de energia elétrica; b) a garantia de que a água e a energia elétrica fiquem sob o controle e à serviço do povo brasileiro; c) que contemple a participação da população no planejamento, na decisão e na execução da política energética; d) que nenhuma barragem seja construída sem o consentimento prévio e informado das populações atingidas; e) que se retome o controle público das empresas elétricas privatizadas; f) que se corrija as distorções existentes no setor elétrico, acabando com os desperdícios na transmissão, distribuição e consumo de energia; que priorize os investimentos em pesquisa e desenvolvimento de fontes energéticas alternativas²⁴⁹; que se implemente uma política de preços que reduza os custos da energia para os trabalhadores de baixa renda (MAB, 2004: p. 15).

No que se refere à relação do MAB com as instâncias do Estado é preciso ter presente que esta sempre se pautou na ênfase às ações diretas de pressão sobre a Eletrobrás e o MME para obter o atendimento da sua pauta de reivindicações. O repertório dessas

²⁴⁸ Depoimento de Ricardo Montagner (MAB/RS).

²⁴⁹ Entre as alternativas energéticas sugeridas pelo MAB destacam-se a energia solar, eólica, a construção de pequenas barragens, a repotenciação das UHE com mais de 20 anos de utilização e a redução das perdas no sistema elétrico (MAB, s/d: p. 19).

ações de pressão compreendem: mobilizações massivas, atos públicos, ocupações de prédios públicos, acampamentos, etc.

Por fim, cabe registrar que a luta política do MAB é uma luta que visa garantir e restituir direitos. O seu foco é a luta contra a expropriação dos camponeses e pela restauração da sua condição de pequenos proprietários fundiários, garantindo a extensão desses direitos aos não proprietários (meeiros, arrendatários e assalariados rurais), o que coloca o MAB como mais um movimento na luta pelo acesso imediato a terra e na luta geral pela realização de uma reforma agrária no Brasil.

Em síntese: 1) o MAB surgiu como um movimento de expressão nacional a partir da articulação das diversas experiências de resistência na terra, contra os projetos de construção de barragens; 2) no Rio Grande do Sul a trajetória do MAB está ligada às lutas contra a construção das barragens na bacia do rio Uruguai, na região norte do estado; 3) a estrutura organizativa do MAB está alicerçada nos grupos de base, sendo que a sua organização política está baseada em coordenações (municipais, regionais e nacional); 4) a base social do MAB é composta por todas as famílias atingidas pela construção de uma barragem, sejam elas proprietárias ou não; 5) a plataforma política do MAB está baseada na luta pela construção de um “novo modelo energético” para o país, nas reivindicações imediatas da sua base social e na luta pela construção de um “Projeto Popular para o Brasil”; 6) a relação do MAB com as instâncias do Estado sempre foi pautada na pressão via ações diretas para obter o atendimento das suas reivindicações; 7) o MAB, por integrar a Via Campesina manifesta-se favoravelmente à realização de uma reforma agrária ampla, massiva e radical.

3.3.6. O Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA)

O Movimento dos Pequenos Agricultores se autodenomina como “um movimento autônomo, de massa, organizado e dirigido pelos pequenos agricultores. O seu nascimento está relacionado à luta contra a atual situação de empobrecimento econômico e marginalização política da agricultura familiar devido às linhas da Política Agrícola implementada pelo governo federal. Elas favorecem as grandes empresas que controlam as terras, a produção e o comércio dos produtos para a exportação”. O MPA emergiu como agente político a partir da reação dos agricultores e de setores do movimento sindical cutista contra a forma de encaminhamento adotada pelos dirigentes da CUT e da FETAG na solução dos graves problemas causados pela seca que castigou os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná no final de 1995 e início de 1996, levando a uma perda total das plantações²⁵⁰ (MPA, 2003: p. 05).

A proposta de mobilização dos agricultores foi discutida nas instâncias do DETR da CUT, onde se definiu inclusive, a data de início e as táticas de luta: os acampamentos na beira das estradas e a concessão de crédito somente aos agricultores que se mobilizassem. Porém, na véspera da mobilização, os dirigentes da CUT e da FETAG manifestaram a posição pelo seu adiamento. Tal postura provocou uma cisão imediata no interior do

²⁵⁰ Os STR's ligados à CUT discutiam a necessidade de mobilização com base nas seguintes reivindicações: a) na concessão pelo governo de um *Crédito de Manutenção Familiar* de R\$ 1.500,00 por família; b) na anistia das dívidas do custeio agrícola da safra 95/96; c) na liberação de milho-consumo dos estoques da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) em sistema de troca-troca para a alimentação dos animais; d) na concessão de uma linha de crédito subsidiado para recuperar a capacidade produtiva da agricultura familiar (Görger, 1998: p. 21).

movimento sindical, uma vez que um grupo de sindicalistas ligados à CUT da região celeiro decidiu iniciar a mobilização sem o apoio do DETR (Görgen, 1998: p. 12).

Os acampamentos tiveram início na região de Palmeiras das Missões, no dia 15 de janeiro de acordo com a programação inicial e nas demais regiões no dia 21 de janeiro, em razão do recuo dos dirigentes da falta de preparação das suas bases. Nessa mobilização houve uma divisão entre duas estratégias: a) uma que apostava na mobilização da base e na pressão social organizada, levando-se em conta as aspirações da base social; b) outra que apostava em amplos acordos e alianças de cúpula, orientando-se por uma estratégia de fortalecimento de setores cutistas dentro da Contag e negociando sem levar em consideração as aspirações do povo mobilizado na beira da estrada²⁵¹. O processo de luta acabou consolidando junto às bases mobilizadas, o grupo de sindicalistas que apostavam na primeira estratégia (Görgen, 1998: p. 13).

Essa mobilização dos pequenos agricultores pode ser considerada como o evento que marcaria a fundação do MPA como um novo agente político no campo. Esse processo de constituição de um novo movimento ocorreu ao longo do ano de 1996, quando se realizaram muitas discussões sobre a situação e os rumos do sindicalismo rural e da agricultura brasileira. Nessas discussões se chegou a um diagnóstico de que dentro do atual modelo de desenvolvimento econômico não havia mais lugar para a agricultura familiar e que o movimento sindical estava despreparado para enfrentar essa nova realidade. Tratava-se, portanto, de travar-se uma luta não pela inclusão *no modelo*, mas uma luta sem tréguas *contra o modelo* (Görgen, 1998: p. 14). A constituição oficial do MPA como um movimento de abrangência nacional ocorreu nos dias 12 e 13 de dezembro de 1997 em Brasília. Desde então, o MPA vem realizando uma série de ações políticas, que já tiveram como resultado concreto a obtenção de duas importantes conquistas: a criação do *Pronaf Especial de Custeio*, popularmente conhecido como “Pronafinho Custeio” e o *Crédito Especial para Investimento*, também no âmbito do Pronaf (Görgen, 1998: p. 89-93).

O MPA procura se organizar nas áreas rurais a partir do agrupamento das famílias de pequenos agricultores em *grupos de base*, que funcionam como núcleos de discussão e de socialização das informações a respeito dos encaminhamentos tomados pelas demais instâncias do movimento²⁵². Essa organização em grupos é pautada na observância dos seguintes parâmetros: a) a concessão dos recursos conquistados nas lutas reivindicativas do movimento é destinada somente aos agricultores organizados nos grupos de base, que tiverem elaborado um Projeto Básico de Investimento e Custeio e que tiverem participado das lutas; b) cada grupo deverá ter um coordenador, um secretário e um livro atas para registrar as suas reuniões; c) os grupos devem se reunir pelo menos um vez por mês; d) devem ser constituídos no mínimo por cinco famílias e no máximo por quinze; e) os grupos de base devem ter uma *coordenação municipal* formada em conjunto com a direção do Sindicato Combativo ou Associação de Agricultores que assumir a luta do movimento, não

²⁵¹ Conforme já foi visto anteriormente, foi nessa época que o sindicalismo cutista optou por uma estratégia mais agressiva de disputa “por dentro” da estrutura da CONTAG, chegando inclusive a compor a sua diretoria no congresso em que ocorreu a sua filiação a CUT.

²⁵² Segundo Görgen (1998: p. 15): “O núcleo básico a partir do qual o MPA se organiza não é o município, nem a região, nem o sindicato e nem mesmo a comunidade: é um grupo de base de pequenos agricultores que se organizam para lutar e buscar conjuntamente alternativas para resistir na terra e mudar sua vida. É a partir do grupo de base, envolvendo a vizinhança, que se estrutura a organização do Movimento dos Pequenos Agricultores”.

sendo aceitos sindicatos “pelegos”²⁵³; f) em cada mobilização será decidido o número de pessoas que cada grupo deverá disponibilizar; g) os grupos que não participarem das mobilizações não serão contemplados com as conquistas que forem obtidas; h) os agricultores devem contribuir com uma porcentagem dos recursos conquistados para o Fundo de Lutas do Município (MPA, 2003: p. 08).

Nos municípios onde o MPA está organizado, os coordenadores de grupos se reúnem para escolher uma *coordenação municipal*, que é responsável pela coordenação das atividades do movimento. O mesmo ocorre ao nível regional, onde são constituídas *coordenações regionais* a partir de representantes dos municípios pertencentes a uma determinada região. O objetivo principal da regionalização é facilitar a participação, reduzir os gastos e acelerar a circulação das informações. O trabalho dessas duas instâncias é coordenado por uma *coordenação estadual*, constituída a partir dos representantes das coordenações regionais, sendo responsável pela articulação das lutas, pela organização política e pela formação das lideranças. Além das coordenações, existem ainda as *direções estadual e nacional*. A primeira é eleita nos Encontros Estaduais do MPA, tendo como tarefa principal, dar direção política ao movimento no estado, articulando-se ao nível nacional, além é claro, de representar politicamente o movimento nas situações em que a conjuntura exigir, tais como, negociações, contato com a imprensa, etc. A segunda é escolhida no Encontro Nacional, onde os estados em que o MPA está organizado indicam um número de representantes para compor a direção nacional, cuja tarefa é garantir a organicidade política, a articulação das lutas e as negociações ao nível nacional do MPA. Toda essa estrutura organizativa é mantida por meio de contribuições dos próprios integrantes do MPA e por meio de financiamentos de projetos junto a entidades e governos²⁵⁴ (MPA: 2003, p. 09).

A base social integrada ao MPA é composta majoritariamente pelos pequenos agricultores, especialmente as parcelas mais empobrecidas do campo, conforme indica o depoimento de Aurio Scherer:

É importante destacar que o MPA está organizando os camponeses mais pobres, porque aqueles mais estabilizados ainda permanecem no movimento sindical tradicional. O movimento sindical tradicional já abandonou os camponeses mais pobres. O MPA assumiu essa categoria dos mais pobres e miseráveis do meio rural, e estamos fazendo este enorme esforço para inserir de novo esse povo no mercado produtivo (Entrevista ao autor).

No que se refere à sua plataforma política, o MPA defende a construção de um *Projeto Popular para a Agricultura*, voltado para o abastecimento do mercado interno e

²⁵³ O MPA não adota como estratégia política a disputa dos STR's, embora não dispense a sua participação dos nas coordenações municipais, conforme indica o depoimento de Aurio Scherer: “Embora a estrutura do MPA tenha o apoio de alguns sindicatos, a grande maioria dos sindicatos nesses 150 municípios onde o MPA está organizado é contra nós. O MPA organiza o camponês, com ou sem o sindicato, e por isso é natural que volta e meia haja algum “arranca-rabo” no município com o sindicato. (...) nós não queremos administrar prédios, estruturas, o que o MPA quer é organizar o camponês. Precisamos de uma estrutura mínima e muito enxuta, e organizar a base, fazê-la discutir os problemas do dia-a-dia, fazê-la levantar propostas e ir para a rua lutar”. (Entrevista ao autor).

²⁵⁴ Um dos princípios básicos do MPA é a busca da sua auto sustentação financeira, no qual cada integrante do movimento contribui com um percentual de 2% do valor dos recursos conquistados, sendo que 1% é destinado ao *Fundo Municipal de Lutas* e 1% ao *Fundo Estadual de Lutas*. Além da contribuição financeira dos seus integrantes, o MPA busca o seu financiamento através de projetos para entidades, programas governamentais para a agricultura, contribuições de deputados, etc. (MPA: 2003, p. 10).

para a garantia da permanência dos agricultores no campo. Esse projeto tem como base cinco pilares fundamentais: a) a mudança do atual modelo tecnológico baseado na “revolução verde” para um modelo fundado em bases ecológicas e sustentáveis; b) a realização de mudanças na propriedade dos latifúndios, com a redistribuição da propriedade da terra e a definição de um limite máximo para a propriedade fundiária; c) a realização de mudanças na organização da produção pelos agricultores para superar o seu isolamento, preconizando a sua organização política nos Movimentos Sociais Populares e a sua organização econômica através da cooperação e do associativismo; d) a necessidade de uma presença maior do Estado no apoio e na proteção dos agricultores e no estímulo ao desenvolvimento do meio rural; e) a garantia da soberania alimentar para o povo brasileiro (MPA, 2003: p. 14-17).

Quanto ao relacionamento do MPA com as instâncias do Estado é preciso registrar que desde o seu surgimento, já havia por parte dos agricultores e de uma parcela de dirigentes sindicais muitas críticas às *formas de pressão e negociação* acionadas pelo sindicalismo tradicional da FETAG e posteriormente pelo DETR/CUT. No primeiro caso, as críticas eram dirigidas às “mobilizações do tipo pic-nic” que envolviam a realização de concentrações de agricultores em atos públicos durante um ou dois dias, onde se realizavam discursos que na maioria das vezes não eram acompanhados de vitórias políticas (Görgen, 1998: p. 26). No segundo caso, as críticas recaíam sobre o modo pelo qual os dirigentes sindicais realizavam as negociações com os governos, evitando-se a participação direta das bases nas decisões e o conflito como forma de pressão social legítima²⁵⁵. Nesse sentido, o MPA se caracteriza por ser um movimento que adota como estratégia principal a pressão sobre os governos para ver atendidas as suas reivindicações²⁵⁶.

Entre as principais formas de luta empregadas pelo MPA para pressionar as instâncias do Estado destacam-se: a) a realização de longas marchas e caminhadas; b) o bloqueio de pontes e rodovias; c) a realização de greves de fome; e) a ocupação de prédios públicos (Ministérios do governo federal e Bancos federais e estaduais); f) a realização de acampamentos nas capitais dos estados e na capital federal. O repertório dessas ações políticas pode contar ainda com a participação direta de integrantes de outros movimentos sociais que apóiam a luta do MPA ou vice-versa (MPA, 2003: p. 08).

O grau de aproximação do MPA com a luta por terra ocorre através do auxílio às ações do MST, manifestando-se a favoravelmente pela realização de uma reforma agrária ampla, massiva e radical. Recentemente, o MPA chegou a organizar os arrendatários que compõem a sua base social e participou diretamente em algumas ocupações de terra no Rio Grande do Sul, na forma de assentamentos rotativos com o revezamento dos agricultores que integram os grupos de base do movimento²⁵⁷.

Em síntese: 1) o MPA surgiu como um novo agente político no campo a partir de uma cisão do movimento sindical cutista, num contexto específico marcado por divergências em torno do encaminhamento das lutas contra os efeitos das secas de 1995/95; 2) a estrutura organizativa do MPA está alicerçada nos grupos de base nas comunidades, os quais são representados politicamente nas coordenações (municipais, estaduais e nacional) e também nas direções (estadual e nacional); 3) a base social do MPA é constituída por

²⁵⁵ Ou seja, aquilo que Görgen (1998: p. 11) denominou como um “sindicalismo sem povo e as negociações sem pressão”.

²⁵⁶ Depoimento de Aurio Scherer (MPA/RS).

²⁵⁷ Depoimento de Aurio Scherer (MPA/RS).

pequenos proprietários fundiários, especialmente as parcelas mais empobrecidas do campo; 4) a plataforma política do MPA está pautada na construção de um “Projeto Popular para a Agricultura” que prevê: a mudança de modelo tecnológico, a reforma agrária, a ênfase na cooperação e no associativismo, uma maior presença do Estado nas políticas de desenvolvimento rural e a garantia da soberania alimentar para o país; 5) o relacionamento do MPA com as instâncias do Estado é pautado na pressão social via ações diretas para obter o atendimento das suas reivindicações; 6) o MPA por integrar a Via Campesina manifesta-se favoravelmente à realização de uma reforma agrária ampla, massiva e radical.

3.3.7. O Movimento dos Trabalhadores Desempregados (MTD)

Entre os movimentos sociais que lutam pelo acesso a terra existentes no Rio Grande do Sul, o MTD é o mais recente de todos. A sua emergência está associada aos efeitos sociais negativos causados pelas transformações no processo produtivo industrial e pelo avanço das reformas liberais no Brasil a partir da década de 1990, as quais promoveram uma elevação significativa dos índices de desemprego e da precarização das relações de trabalho. Nesse contexto, o desemprego deixou de ser um *fenômeno conjuntural* com uma associação funcional às crises cíclicas do capitalismo, passando a assumir um *caráter estrutural*, pois os postos de trabalho fechados não são mais compensados pelos novos ciclos de expansão da economia, o que amplia significativamente o contingente de trabalhadores não absorvidos pelo setor produtivo. Essas mudanças impactaram negativamente o conjunto do movimento sindical dos trabalhadores, levando o mesmo a entrar em crise, cujos sinais mais evidentes foram a diminuição no número de greves e mobilizações políticas dos trabalhadores. Se durante os anos 80 a pauta política do movimento sindical era a luta por melhores salários e condições de trabalho, nos anos 90 esta luta será concentrada na garantia dos postos de trabalho existentes. Nessa direção, o autodenominado “sindicalismo combativo” paulatinamente vai sendo convertido em um “sindicalismo de resultados” ou num “sindicalismo propositivo”²⁵⁸.

No Rio Grande do Sul, os reflexos dessas tendências começaram a se evidenciar mais concretamente a partir da segunda metade da década de 1990, quando a queda na produção industrial trouxe como resultado a deflagração de um processo de demissões e de rotação dos trabalhadores nas indústrias. Os setores da economia gaúcha que mais desempregaram nessa época foram o complexo industrial mecânico, o setor coureiro-calçadista e o setor da construção civil. Nesse contexto, no ano de 1995 a Federação dos Metalúrgicos do Rio Grande do Sul começou a debater o tema do desemprego e as possíveis alternativas para combatê-lo. Entre as iniciativas apresentadas surgiu a proposta de realizar o cadastramento das pessoas desempregadas a fim de lutar pela moratória das suas contas públicas de água, luz e IPTU, amparando-se no argumento de que se o Estado podia socorrer empresas em dificuldades financeiras, poderia fazer o mesmo com os desempregados. Além da mobilização em torno dessas propostas, realizou-se ainda, a *I Conferência da Classe Trabalhadora Gaúcha*, e a *I Marcha dos Sem contra o Neoliberalismo*, ambas no ano de 1995 (Guterres, 2002: p. 06-07).

O resultado dessas mobilizações e pressões do movimento sindical desdobrou-se na criação do *Programa RS – Emprego*, que passou a utilizar recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) na qualificação profissional e treinamento da mão-de-obra, através da

²⁵⁸ Uma boa análise sobre as transformações no mundo do trabalho e as suas implicações no movimento sindical pode ser encontrada em Antunes (2002).

intermediação da Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. Entretanto, as ações do movimento sindical foram avaliadas na época como limitadas, pois a direção das lutas ocorria “de fora para dentro”, nas quais os sindicalistas agiam em nome dos desempregados. Outro problema constatado foi a ausência de um processo de organização permanente dos trabalhadores desempregados, que extrapolasse as efêmeras “comissões de desempregados”. Desse modo, os desafios que estavam postos diziam respeito à criação de um movimento de caráter permanente, no qual os próprios desempregados assumissem o papel de agentes do processo político (Guterres, 2002: p. 07).

As primeiras articulações no sentido de materializar a constituição de um movimento de desempregados no estado partiram das iniciativas de integrantes da *Consulta Popular*, que se caracteriza por ser um fórum de entidades e movimentos sociais populares surgido em uma conferência realizada na cidade de Itaici em São Paulo no ano de 1997. Desde então, a *Consulta Popular* vem discutindo em seus fóruns a necessidade de se formular e construir um *Projeto Popular para o Brasil* (Benjamin, 1998: p. 09-10). A influência da Consulta Popular na constituição do MTD no ano de 1999 é atestada pelo depoimento de Paulo Becker (MTD/RS):

O MTD surge em 1999, influenciado por reflexões de setores sindicais, igrejas (pastorais sociais) e setores do campo da moradia. Ele cria corpo na medida em que o conjunto de lutadores e lutadoras do povo organizado na Consulta Popular resolve assumir essa organização, a organização de desempregados. Antes existiam vários trabalhos de base pontuais na região metropolitana, mas sem um vínculo entre si. A Consulta Popular estava bem organizada no Rio Grande do Sul em 1999 na forma de debates e estudos. Esses seminários da Consulta Popular apontaram que era necessário algo novo no âmbito urbano, e esse algo novo seria posteriormente o MTD (Entrevista ao autor, 07/09/2004).

A proposta de organização dos desempregados inseria-se numa perspectiva de construção de um *movimento de massas* no meio urbano que pudesse se articular aos MSC a fim e fortalecer a disputa de projetos políticos na sociedade brasileira. Tal perspectiva era reforçada ainda pela constatação de que a maioria esmagadora da população brasileira vive atualmente nos centros urbanos e não está organizada em sindicatos ou movimentos sociais, a exemplo do que ocorre no campo.

Com base nesses propósitos, o MTD foi constituído a partir da ação de três vertentes políticas: a Federação dos Metalúrgicos do Rio Grande do Sul e os seus sindicatos filiados, a Pastoral Operária e o movimento de luta pela moradia. No âmbito organizativo, o movimento contou com um forte apoio dos sindicatos de metalúrgicos e do MST que contribuiu no processo de convocação dos desempregados através da sua experiência nas *frentes de massa* (Guterres, 2002: p. 06). A definição eixos de luta do MTD surgiu no âmbito das reflexões iniciais propostas pela consulta popular, as quais ocorreram num processo de diálogo permanente com o MST e de uma pesquisa de caráter político junto a população desempregada da região metropolitana de Porto Alegre. Com base no resultado dos depoimentos coletados iniciou-se um trabalho de *frente de massas*, cujo propósito era a formação de um acampamento de desempregados²⁵⁹.

A idéia do acampamento obedecia a uma lógica de constituição de um evento fundador que simbolizasse para a sociedade civil a existência social e política de um novo movimento. Nessa direção realizou-se um intenso trabalho de convocação de

²⁵⁹ Depoimento de Eliane de Moura Martins (MTD/RS).

desempregados em 18 municípios da região metropolitana que chegou a atingir cerca de duas mil pessoas, das quais cerca de 80% estavam dispostas a acamparem. Entretanto, com a aproximação da data prevista para formação do acampamento, muitas das pessoas que inicialmente estavam dispostas a acampar acabaram desistindo. Assim, no dia 30 de maio de 2000, cerca de 300 famílias de trabalhadores desempregados ocuparam um terreno de 11,5 hectares pertencentes à prefeitura municipal de Gravataí, numa área ao lado da indústria de automóveis General Motors (GM), marcando o surgimento do MTD. A escolha desse local era simbólica do ponto de vista político, uma vez que o governo estadual anterior havia concedido recursos públicos subsidiados à GM, num processo que gerou muita polêmica no estado. Nesse sentido buscava-se explorar politicamente o fato de que se o Estado concedia recursos públicos para uma montadora multinacional poderosa, também deveria concedê-los aos desempregados que reivindicavam por trabalho (Guterres, 2002: p. 10).

No período subsequente à constituição do acampamento o MTD deu início a um trabalho de formação política interna e uma articulação com outros municípios do interior do estado, cujo resultado culminou na “Marcha por Trabalho e Teto”, uma mobilização que envolvia o contato dos participantes com a população da periferia das cidades da região metropolitana. O objetivo da marcha era estabelecer um diálogo com os trabalhadores desempregados e difundir as propostas do MTD e ao mesmo tempo angariar o apoio da sociedade civil. Ao chegarem em Porto Alegre, os integrantes do MTD apresentaram uma longa pauta de reivindicações às autoridades governamentais que os receberam, entre os quais estavam: o Delegado Regional do Trabalho, o Superintendente da Caixa Econômica Federal e o Governador do Estado.

Assim, no dia 12 de dezembro, o governador Olívio Dutra recebeu em seu gabinete os integrantes do MTD, os quais lhe apresentaram a reivindicação da criação de 10 mil frentes de trabalho, a construção de 8 mil moradias populares e a isenção de taxas de água, luz e IPTU. O resultado concreto desse encontro foi à garantia da parte do governo estadual, da desapropriação de uma área de 450 hectares no município de Eldorado do Sul a fim de assentar as famílias acampadas próximas ao complexo automotivo da GM. Além disso, formou-se um Grupo de Trabalho (GT) composto pelo DRA, a Secretaria do Trabalho e Assistência Social, a Secretaria da Habitação, com o apoio da Casa Civil e o Gabinete da Primeira Dama, para elaborar propostas para a constituição de um novo tipo de assentamento, em conformidade às reivindicações do MTD²⁶⁰.

Por se tratar de um movimento recente, o MTD vem ao longo dos últimos tempos buscando afirmar a sua identidade política, ao mesmo tempo em que está tentando ampliar e consolidar a sua estrutura organizativa. Atualmente, a organização do movimento ocorre a partir da constituição de núcleos nos bairros, nos acampamentos e nos assentamentos, os quais cumprem a função política de articular os desempregados. Os núcleos de um município formam a coordenação municipal, que por sua vez formam a coordenação estadual. No âmbito econômico, o MTD procura se organizar em grupos de produção nos bairros através das *frentes de trabalho*. Os grupos de cada cidade são interligados num setor

²⁶⁰ Estado desapropria 450 hectares – Governador recebeu ontem grupo que será beneficiado (Correio do Povo, 13/12/2000).

de trabalho municipal, que em conjunto aos demais setores municipais formam o setor de trabalho estadual²⁶¹.

Os depoimentos dos porta-vozes do MTD indicam que a sua base social é composta majoritariamente por pelos desempregados *estruturais*, ou seja, por pessoas que estão fora do mercado de trabalho há muitos anos, ou mesmo de pessoas que sequer tiveram acesso a um emprego regular. Na primeira situação estão os indivíduos que migraram e ainda hoje migram do campo em direção aos centros urbanos em busca de alternativas de trabalho. Na segunda situação estão os indivíduos urbanos que atingiram a sua fase adulta num contexto em que o desemprego estrutural se tornou a regra, e que por isso, não possuem muitas referências a respeito do funcionamento do processo produtivo. Essa configuração da base social do MTD o aproxima mais de um movimento dos “sem-trabalho” do que propriamente um movimento de trabalhadores que luta para recuperar uma condição perdida, qual seja a de empregado²⁶². O MTD estima que a sua base social compreenda cerca de 2000 famílias no estado, sendo que o movimento está iniciando a sua organização nos estados da Bahia, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Minas Gerais e São Paulo.

No que se refere à plataforma política do MTD há uma compreensão de que as lutas por *trabalho, terra e teto* estão interligadas e se materializam no *assentamento rururbano*, tido como a sua principal reivindicação. A segunda reivindicação do MTD são as *frentes de trabalho*, que a despeito da sua precariedade são encaradas como superiores às demais políticas de caráter assistencialista oferecidas pelos governos, pois permitem a organização das famílias no processo produtivo, viabilizando a constituição de grupos de produção nos bairros. Associado a idéia da organização dos grupos de produção está a luta por crédito subsidiado para os desempregados. Em síntese, a luta do MTD compreende basicamente duas linhas de atuação: os assentamentos rururbanos e a constituição de grupos de produção nos bairros²⁶³.

Desde o seu surgimento o MTD tem optado por uma estratégia que envolve um conjunto diversificado de ações políticas para pressionar os dirigentes das instâncias do Estado a negociarem a sua pauta de reivindicações. Por ser um movimento incipiente e com uma base social pouco numerosa o seu poder de pressão sobre o Estado ainda é pouco expressivo. Além disso, o fato de estar tentando organizar um setor da sociedade

²⁶¹ Segundo Eliane de Moura Martins (MTD/RS): “Hoje nós já avançamos das famílias contatadas para famílias organizadas na vila, então nós já temos nas vilas núcleos de bases do movimento, nucleadas por coordenação e por setor. Essas famílias têm que estar em dois espaços necessariamente, um que é o núcleo mais político e o outro que é o grupo de produção, que é uma coisa muito precária ainda, muito voltada para a luta aí das frentes de trabalho, as frentes emergenciais que no caso, não é varrer rua e nem limpar coisas para a prefeitura, mas é tentar fazer com que aquilo que as famílias fazem ali, seja construção civil, produtos de limpeza, enfim, um monte coisas, que elas tenham subsídios para esses trabalhos voltados para o seu desenvolvimento econômico local”(Entrevista ao autor, 29/01/2004). A implantação das *frentes de trabalho* fazia parte da pauta de reivindicações apresentada pelo MTD ao Governo Olívio Dutra, que sob a aprovação da Assembléia Legislativa no ano de 2000 criou o programa *Coletivos de Trabalho*, onde se previa o benefício de 2000 famílias de desempregados através da concessão de um salário mínimo e R\$ 40,00 de auxílio alimentação durante um período de seis meses. Durante esse tempo os desempregados recebiam cursos de qualificação profissional e realizavam atividades nas suas comunidades (Correio do Povo, 12/11/2001).

²⁶² Segundo Paulo Becker (MTD/RS): “O pessoal que se organiza no MTD é o desempregado estrutural, são pessoas que estão há anos desempregadas ou mesmo que nunca tiveram emprego regular. Às vezes até nos questionamos se somos um movimento de desempregados, pois organizamos pessoas que jamais passaram pelo ciclo do emprego e do desemprego” (Entrevista ao autor).

²⁶³ Depoimento de Paulo Becker (MTD/RS).

extremamente marginalizado, faz com que o MTD seja encarado com desconfiança, pois a sua ação política vem tentando oferecer alternativas que extrapolem o horizonte assistencialista das políticas governamentais²⁶⁴. O repertório de ações políticas do MTD para pressionar o Estado envolve a realização de ocupações de terrenos urbanos, ocupação de fábricas desativadas, marchas, ocupação de prédios públicos, atos simbólicos em Shoppings Centers, além da realização de atos e mobilizações conjuntas com o movimento sindical e com os MSC.

O MTD apesar de não resumir a sua luta apenas ao acesso a terra, se constitui num agente político que procura articular a questão agrária à questão urbana, através da reivindicação dos assentamentos rururbanos. A conversão da terra em bandeira de luta é justificada pelo MTD a partir de três argumentos principais. O primeiro deles está baseado na constatação de que existe terra suficiente, mesmo nas redondezas das grandes cidades, o que coloca como necessidade a divisão do espaço territorial como das primeiras medidas para a realização de uma profunda reforma urbana. O segundo, na constatação de que o desenvolvimento industrial por si só, não garante a ampliação da taxa de emprego. Por isso os assentamentos rururbanos são encarados como uma alternativa para garantir a subsistência parcial das pessoas através das atividades agrícolas, tendo a sua renda complementada nos grupos de produção nos bairros, em atividades não-agrícolas. O terceiro argumento baseia-se na constatação da existência de uma parcela considerável da população das grandes cidades gaúchas com origem no meio rural, o que as habilitaria a desenvolverem atividades agrícolas em assentamentos.

Em síntese: 1) o MTD surgiu a partir das reflexões realizadas pela Consulta Popular que apontaram para a necessidade de se constituir um movimento de massas com irradiação junto às populações desempregadas do meio urbano; 2) na sua constituição inicial participaram três vertentes políticas: os sindicatos dos metalúrgicos, a pastoral operária e o movimento de luta pela moradia; 3) a influência do MST foi decisiva constituição das primeiras ações de convocação da sua futura base social; 4) a estrutura organizativa do MTD segue o mesmo formato daquela existente nos MSC, com a constituição de núcleos nos bairros, acampamentos e assentamentos; 5) a representação política ocorre por meio das coordenações (municipal e estadual), sendo que a sua estruturação econômica ocorre através dos setores de trabalho (municipal e estadual); 6) a base social do MTD é composta majoritariamente pelos desempregados estruturais de origem urbana e rural; 7) a plataforma política do MTD procura articular-se em torno do trabalho, do teto e da terra, as quais se materializam na reivindicação do assentamento rururbano e nas frentes de trabalho; 8) a forma de relacionamento do MTD com o Estado segue a mesma diretriz dos MSC, ou seja, preconiza a pressão social via ações diretas como forma de abrir canais de negociação e obter o atendimento das suas reivindicações; 9) o MTD se constitui num agente que vem

²⁶⁴ Segundo Paulo Becker (MTD/RS): “Muitos políticos – inclusive na esquerda – entendem que, para esse setor excluído, só resta fazer assistência social, distribuir bolsas disso e daquilo. Esses setores acabam se tornando adversários muito perigosos, porque vêm com o discurso da ajuda, apontam problemas na nossa proposta e tentam legitimar a proposta deles. O governo estadual, no momento, sem dúvida é o nosso principal adversário, porque ele procura negar a importância das frentes emergenciais de trabalho. Ele faz isso porque estamos politizando um setor da sociedade que vive da assistência social, de forma que ele crie uma consciência social e forme grupos de produção. Com isso, forma-se um novo ator na sociedade e o governo perde uma base social que ele está acostumado a manipular com esse tipo de política”. (Entrevista ao autor).

tentando através da reivindicação do assentamento rururbano, articular a questão agrária à questão urbana.

CAPÍTULO IV: AS POLÍTICAS AGRÁRIAS FEDERAIS NO RIO GRANDE DO SUL DURANTE OS ANOS DE 1995 e 2002

O objetivo deste capítulo será o de apresentar ao leitor um painel geral sobre o processo de implementação das políticas agrárias federais no estado do Rio Grande do Sul durante os dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso. A ênfase principal será dirigida às suas principais diretrizes orientadoras e à sua dinâmica de funcionamento, buscando inseri-las no contexto da luta política travada entre os agentes sociais em torno do acesso a terra. Nesta direção, pontuaremos os principais acontecimentos que marcaram o período em tela, verificando como eles repercutiram sobre as ações governamentais. No entanto, convém advertir que as ações fundiárias realizadas ao longo do primeiro governo serão apresentadas de maneira sumária, a fim de que se possa estabelecer uma conexão com as mudanças ocorridas nas políticas agrárias do segundo governo, as quais se constituem no objeto central das análises aqui realizadas.

Na primeira seção faremos uma breve contextualização do momento histórico que marcou o ajustamento estrutural da economia brasileira à economia internacional. Na segunda seção, apontaremos as principais mudanças ocorridas no âmbito da agricultura e das políticas agrícolas, no contexto do ajuste estrutural, verificando o seu rebatimento em nível estadual. Na terceira seção, analisaremos as diretrizes da política agrária durante o primeiro governo FHC e a sua dinâmica de atuação no Rio Grande do Sul. Na quarta seção analisaremos as diretrizes assumidas pela política agrária no segundo governo FHC, destacando como foi a dinâmica de atuação da mesma no Rio Grande do Sul, nas suas diferentes fases. Na quinta e última seção, apresentaremos uma pequena síntese dos principais aspectos a serem retidos da análise.

4.1. O ajuste estrutural e a adoção do neoliberalismo no Brasil: de Collor a Cardoso

No início da década de 80 a elevação dos juros internacionais provocou um aumento substancial no endividamento externo do Brasil, atingindo diretamente o setor público, uma vez que este era portador de um enorme passivo em moeda estrangeira. Como consequência assistiu-se a uma queda drástica nos níveis de investimento, além da deterioração nos serviços de infra-estrutura, cujos impactos afetaram seriamente as condições de competitividade da indústria e da economia como um todo, dando início a uma grave crise econômica. A elevação dos juros internacionais vetou a possibilidade do país continuar na sua rota de desenvolvimento mediante endividamento externo (Cruz, 1994: p.76).

Nesse contexto, as fontes de financiamento privado praticamente se fecharam aos países endividados, tornando-os extremamente dependentes dos financiamentos e do aval político de instituições como o Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional para a obtenção de novos empréstimos junto a investidores privados. Entretanto, tal aval político somente ocorria se os países devedores se comprometessem a cumprir um conjunto de condicionalidades, previstas nos programas de ajuste estrutural recomendados pelo Banco

Mundial²⁶⁵. Tais programas se concentraram em seis eixos principais: 1) abertura comercial, por meio da redução das tarifas de importação e da eliminação de barreiras não tarifárias; 2) desregulamentação do mercado doméstico, mediante a redução do controle estatal sobre preços, mecanismos de incentivo, taxas de câmbio, juros, etc; 3) liberalização financeira, mediante a reformulação das normas de regulação da entrada de capital estrangeiro; 4) equilíbrio orçamentário e fiscal, por meio da redução drástica dos gastos públicos; 5) desregulamentação do setor privado; 6) privatização de empresas e serviços públicos (Pereira: 2004, p. 13). Além dessa conjuntura de estrangulamento externo, observou-se, no plano interno um aumento progressivo da mobilização social e política, reivindicando o fim do regime autoritário e a realização de eleições diretas para Presidente da República. Essa conjunção de pressões externas e internas representou, na prática, o fim do regime autoritário que resultou na saída dos militares após 20 anos de permanência no poder, encerrando o longo período sob a vigência do projeto nacional desenvolvimentista²⁶⁶.

A partir de então, o país ingressou num período de transição marcado por profundas transformações de ordem política, econômica e social, as quais ocorreram em um contexto de consolidação das medidas de ajuste estrutural da economia brasileira à nova ordem internacional, sob a pronta aceitação das elites políticas conservadoras e das lideranças industriais. A aplicação das medidas recomendadas para efetuar o ajuste estrutural estavam contidas no então denominado *Consenso de Waschington* – um programa ortodoxo de estabilização monetária que vinha acompanhado de um pacote de reformas estruturais ou institucionais, que propugnam explicitamente, uma desmontagem do modelo nacional desenvolvimentista (Fiori, 2001: p. 283).

Os adeptos do neoliberalismo atribuíam ao desenvolvimentismo a responsabilidade pela crescente perda de dinamismo da economia, principalmente no que se refere à incapacidade de manter o ritmo de incorporação do progresso técnico e do aumento da produtividade. A razão principal teria sido a falta de concorrência decorrente da elevada proteção tarifária e do excesso de regulação ou presença estatal²⁶⁷. A estrutura produtiva era considerada ineficiente com excessiva diversificação e pouca competitividade internacional (Carneiro, 2002: p.309-310). Nessa ótica defendia-se a redução da intervenção do Estado na economia e uma redefinição do seu papel através de uma ampla e profunda reforma, sob o argumento de que este havia passado de uma condição de *fator de desenvolvimento econômico e social* entre os anos 30 e 60, para se transformar a partir dos anos 70, em virtude da sua crise, na principal *causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação* (Pereira, 1997: p. 01).

²⁶⁵ Segundo Pereira (2004: p. 13), a motivação central dos programas de ajuste estrutural era assegurar o pagamento do serviço da dívida externa e promover a transformação das economias nacionais e direção ao padrão liberal que, então, ganhava força no cenário internacional.

²⁶⁶ Segundo Fiori (1992: p. 83) a crise aberta com o fim do regime militar foi de natureza estrutural e esgotou o potencial shumpeteriano do Estado desenvolvimentista que conseguiu durante quatro décadas ser eficiente apesar das suas contradições e dos desvios de sua estratégia. A crise do Estado associada ao fim do regime militar convergiu e coincidiu num mesmo impasse, exigindo a radical reformulação do Estado, na sua organização burocrático-administrativa e, certamente, nas suas funções como agente econômico financeiro, mas, sobretudo, enquanto pacto de dominação e estratégia de expansão.

²⁶⁷ Pinheiro et. Al. (2001, p. 09) destacou que antes da década de 90 a estratégia brasileira de substituir importações havia sido levada ao seu extremo, sendo que a parcela de importados no consumo doméstico de bens manufaturados chegara a níveis “soviéticos” (4,8% em 1989).

O novo modelo de crescimento proposto deveria ser uma alternativa radical ao nacional desenvolvimentismo, no qual a concorrência atuaria como motor primordial do processo. Em substituição às políticas de demanda, ou de garantia de mercado decorrente do primeiro modelo propugna-se uma política de oferta, sintetizada na ampliação da concorrência. Esse seria o mecanismo central de estímulo à incorporação de novas tecnologias, sustentando o ciclo virtuoso de aumento da produtividade e salários reais (Carneiro, 2002: p. 310).

A adoção desse novo modelo com a reestruturação efetiva do Estado e o início da aplicação das medidas do ajuste estrutural ocorreu a partir de 1990, logo após a eleição de Fernando Collor à Presidência da República. O novo governo lançou um programa de estabilização, com medidas de choque visando, principalmente, o controle da inflação através da redução da dívida pública, mediante o confisco monetário e o congelamento temporário dos preços e salários. Além das medidas de ordem monetária, o novo governo iniciou o processo de abertura da economia e a desregulamentação dos setores sob a tutela do Estado, promovendo a liberalização comercial e o enxugamento da estrutura governamental (Cordeiro et. Al, 2003: p.13).

No governo Collor iniciou-se a primeira fase do processo de privatização mediante o lançamento do Programa Nacional de Desestatização, aprovado pela lei n. 803, em abril de 1990. A ineficácia do Plano de Estabilização no combate a inflação levou o governo a editar a sua segunda versão em janeiro de 1991, que também não obteve sucesso. Em abril de 1992, o então presidente foi envolvido num escândalo de corrupção que resultou no seu afastamento através de uma ação de *impeachment* movida pelo Congresso Nacional, sob a pressão de inúmeros setores da sociedade brasileira. Nesse momento, o governo foi assumido pelo vice-presidente Itamar Franco, que lançou o Plano de Ação Imediata e o Plano de Estabilização Econômica, criando as bases necessárias para a implantação do Plano Real (Cordeiro et. Al, 2003: p. 13).

O lançamento do Plano Real²⁶⁸ ocorrido, em fevereiro de 1994, representou o corolário das reformas dos anos 90, não se resumindo apenas num programa de estabilização da economia, e, sim, na pedra angular de um projeto liberal de desenvolvimento que se acoplava a um conjunto de reformas cujo objetivo era uma ampla reestruturação do estado e da economia²⁶⁹ (Pereira, 2004: p. 105). O êxito das medidas de controle inflacionário foi tão significativo que renderam a eleição do ex-ministro da fazenda, Fernando Henrique Cardoso à presidência da República em 1995.

²⁶⁸ O Plano Real fazia parte da família dos planos que utilizam a âncora cambial como mecanismo para atingir a estabilidade dos preços internos, por meio da indexação da moeda local à moeda mais relevante nas transações do Sistema Financeiro Internacional (Carneiro, 2002: p. 357). A especificidade do caso brasileiro reside no fato desta indexação não ter apelado diretamente a uma conversão (*currency board*), e sim, adotado uma forma intermediária de indexar os preços de forma compulsória e paulatina a um outro indexador a URV, cujo valor era cotado em dólar (Pinheiro et. Al, 2001: p. 14).

²⁶⁹ Entre os pressupostos dessa nova estratégia de desenvolvimento destacavam-se os seguintes pontos: a) a estabilidade dos preços aumenta o grau de previsibilidade da economia no longo prazo estimulando os investimentos privados; b) o governo deve se afastar das atividades produtivas domésticas; c) a abertura comercial e a apreciação cambial contribuem para o aumento da produtividade; d) as privatizações e o investimento estrangeiro atuam na remoção de gargalos de oferta na indústria, reduzindo os custos e aumentando da eficiência; e) a liberalização cambial associada à previsibilidade na evolução da taxa real de câmbio, possibilita a formação de poupança externa em escala suficiente para complementar os investimentos internos e financiar o déficit em conta corrente (Pereira, 2004: p. 105).

Ao tomar posse, o novo governo deu continuidade às medidas previstas nos programas de ajuste estrutural, aprofundando as seguintes ações: a) a liberalização financeira que envolvia duas dimensões principais, uma primeira caracterizada pela ampliação da conversibilidade da conta de capitais do balanço de pagamentos e, uma segunda, caracterizada pela desnacionalização de parcelas expressivas de empresas do setor financeiro, em especial do ramo bancário²⁷⁰ (Carneiro, 2002: p. 265); b) a liberalização do comércio, na qual o Mercosul se transformou num fator chave para atrair investimento externo direto, tornando o Brasil numa base regional de exportação²⁷¹ (Pinheiro et. Al, 2001: 09-10); c) a continuidade do processo de privatização das empresas estatais, que entre os anos de 1995 a 1999 atingiu o seu auge com a venda de 80 empresas, as quais geraram uma receita de US\$ 73,3 bilhões²⁷² (Pinheiro et. Al, 2001: p. 11-12); d) a continuidade das medidas de desregulamentação em diversos ramos produtivos da economia; e) a reforma do Estado, com ênfase na descentralização das ações e na terceirização dos serviços públicos (Cordeiro, et. Al, 2003: p. 15).

Em linhas gerais os principais impactos provocados pela adoção desse “modelo” foram: a) a *transnacionalização da economia*, proporcionada pela abertura financeira e comercial e pelas privatizações que aumentaram significativamente a presença dos capitais estrangeiros no país; b) ocorreu um *ativo desmonte da estrutura estatal* criada no período desenvolvimentista e a idéia de um Estado *promotor* do desenvolvimento foi substituída pelo papel de *regulação*, cabendo ao mesmo criar as condições de restabelecimento da credibilidade internacional para a atração de capitais internacionais na forma de Investimentos diretos, vista como a principal estratégia para a inauguração de um círculo virtuoso de crescimento econômico sustentado; c) em lugar das elevadas taxas de crescimento ocorridas no período desenvolvimentista, assistiu-se a um desempenho medíocre da economia que atingiu taxas médias de crescimento de 1,5% entre 1981 e 1990 e 2,7% nos dez anos seguintes, prevalecendo ainda a dinâmica do *stop and go*; d) observou-se uma elevação na concentração da renda; e) a manutenção da estabilidade da economia prevaleceu condicionada à observância de um encadeamento complexo de variáveis macroeconômicas assentadas nos seguintes eixos: num rigoroso ajuste fiscal, com a produção superávits nas contas públicas que assegurassem o pagamento dos juros e do

²⁷⁰ Aqui cabe destacar que uma boa parte dos bancos estaduais foi incluída no esforço de privatização dos governos locais, em colaboração ao processo que estava sendo capitaneado pelo governo federal.

²⁷¹ Segundo Brum (1995: p. 25), o processo de constituição do Mercado Comum do Sul (Mercosul) iniciou formalmente com a assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991 pelos quatro países do Cone Sul Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. O modelo de inspiração do Mercosul era o Mercado Comum Europeu, criado pelo Tratado de Roma, em 1957. A constituição de um mercado comum é um processo complexo e demorado e que requer o cumprimento das seguintes metas: a) a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre países membros, com a eliminação das tarifas alfandegárias e dos entraves não-tarifários; b) o estabelecimento de uma política comercial comum em relação aos demais países, através da unificação das tarifas de importação (União Aduaneira); c) a coordenação das políticas macroeconômicas e sociais, tais como de comércio exterior, agrícola, industrial, de comunicação, minas e energia, etc.; d) e o compromisso de harmonização das legislações nas áreas pertinentes. Todas essas metas implicam em árduas e demoradas negociações a fim de compatibilizar interesses distintos e por vezes conflitantes entre os países-membros.

²⁷² Entre os fatores que contribuíram para esta amplitude estão: a) a participação dos governos estaduais no esforço de privatização; b) as mudanças ocorridas na Constituição Federal que acabaram com o monopólio do governo em determinadas áreas, ao mesmo tempo em que eliminava a discriminação contra as subsidiárias das companhias estrangeiras (Pinheiro et. Al, 2001: p. 11-12).

serviço da dívida externa brasileira; na perseguição de metas de inflação acordadas com as agências multilaterais de financiamento; e na manutenção de taxas de juros elevadas com o intuito de atrair capitais estrangeiros de curto prazo que permitissem a rolagem dos títulos da dívida pública. Estes três aspectos em conjunto se converteram num dos principais gargalos para o investimento público, e ao mesmo tempo, num fator limitante ao crescimento econômico; f) a abertura financeira e a completa ausência de controle sobre a circulação dos capitais tornaram a economia extremamente vulnerável aos choques internacionais, sendo que nos momentos de crise mais aguda observou-se uma evasão em massa dos capitais, reduzindo as reservas cambiais do país, acumuladas nos processos de privatização; g) proporcionou o avanço da desregulação do mercado de trabalho com o aumento da taxa de informalidade, a redução dos direitos trabalhistas, o congelamento dos salários do setor público e uma redução da participação dos salários na renda nacional; h) manteve intacto o denominado *pacto conservador*, contrariando a promessa de modernização das instituições políticas e a liquidação do clientelismo oligárquico (Fiori, 2001; Pinheiro et. Al, 2001).

4.1.1. O ajuste estrutural e as políticas para o setor agropecuário brasileiro

O ajuste estrutural da economia também produziu mudanças na conformação das políticas para o setor agrícola, sendo possível demarcar a existência de três fases distintas: 1) entre os anos de 1983 a 1993, quando o país buscou responder à crise do endividamento recorrendo aos saldos comerciais oriundos do setor primário; 2) entre os anos de 1994 a 1999, quando ocorreu uma folga na liquidez internacional, a qual foi acompanhada da liberalização externa e de um novo ciclo de endividamento; 3) entre os anos de 2000 a 2003, quando ocorreu o relançamento da estratégia dos saldos comerciais a qualquer custo, sendo estimulados pela desvalorização cambial e pela recuperação nos preços das *commodities* internacionais (Delgado, 2004: p. 16).

A primeira fase foi marcada pelo lançamento de uma estratégia de geração de saldos comerciais expressivos, ancorados principalmente na expansão das exportações de produtos básicos e agroprocessados, os quais se expandiram na nova fronteira agrícola da região Centro-Oeste. O esforço exportador objetivava a geração de divisas para honrar os compromissos assumidos junto aos credores externos (Delgado, 2004: p. 17). Nesse período, observou-se uma redução drástica dos recursos destinados ao financiamento agrícola, além da retirada gradual dos subsídios, e, a partir de 1984 em diante, os empréstimos passaram a ter correção monetária plena, acrescidos de taxas de juros. Concomitantemente, o governo fortaleceu a política de preços mínimos, monopolizando o comércio exterior da maioria dos produtos agrícolas (Helfand & Rezende, 2001: p. 251).

A desmontagem dessa estratégia foi iniciada no começo da década de 1990, quando se assistiu à tentativa do governo Collor em se afastar do financiamento e da comercialização agrícola, com uma redução ainda maior dos recursos destinados para essas áreas. As medidas de maior impacto foram à eliminação da regionalização dos Preços Mínimos, que desestimulou a produção no Centro-Oeste, e à privatização da comercialização do trigo. Contudo, a queda na produção agrícola de 1990/91 reduziu os estoques de alimentos do governo, obrigando-o a ampliar o volume de financiamentos e voltar atrás na sua decisão de acabar com a regionalização dos preços mínimos. A partir de então, verificou-se uma oscilação no montante dos recursos alocados pelo governo para o financiamento agrícola, quase sempre motivada pelas ameaças de possíveis crises no abastecimento interno (Fürstenau, 2000: 61). No âmbito das medidas de reestruturação do

Estado, foram extintos os órgãos que controlavam as políticas da cana-de-açúcar, o café e a EMBRATER - empresa responsável pela assistência técnica e extensão rural no país. A EMBRAPA – a maior empresa estatal de pesquisa agrícola – passou por uma profunda reestruturação com a redução de unidades de pesquisa e do número de projetos, além de ter passado a adotar sistemas de gestão com um enfoque corporativo que a aproximam ao perfil de uma “empresa de mercado”²⁷³. A desregulamentação dos mercados do trigo e do leite, bem como a eliminação dos subsídios para o trigo levou a um incremento na importação desses produtos, acentuando-se ainda mais após a criação do Mercosul, o que prejudicou seriamente os estados da região sul do Brasil, em face das melhores condições de produção desses produtos existentes no Uruguai e a Argentina (Cordeiro, et. Al, 2003: p. 13).

A segunda fase é marcada por uma conjuntura internacional de abundância de capital transitando pelas economias emergentes, o que levou o governo a adotar - no âmbito do Plano Real - uma política ultraliberal na atração dos capitais externos. Desse modo, houve por parte do governo FHC, um completo abandono da política de geração de saldos comerciais, uma vez que aparentemente desaparecera a restrição externa que havia justificado a adoção da estratégia anterior. A nova política estava ancorada no seguinte tripé: câmbio valorizado, tarifas de importação reduzidas e pela desregulamentação nas políticas de fomento agrícola e industrial (Delgado, 2004: p. 18). No que se refere ao abastecimento interno de alimentos, essa estratégia foi favorecida pelo aumento das importações de produtos agrícolas e por uma sequência de safras abundantes que contribuíram para que os preços agrícolas permanecessem em patamares que não ameaçassem a continuidade do Plano Real, atuando como a sua “âncora verde” (Fürstenau, 2000: p. 62).

Dentre as transformações mais significativas ocorridas nesta fase, a *reestruturação do agronegócio*²⁷⁴, foi sem dúvida, aquela que mais impactou o setor agropecuário brasileiro, introduzindo um conjunto de mudanças profundas que interferiram no grau de inserção ou mesmo de exclusão dos segmentos da “agricultura familiar” aos mercados agrícolas, alterando as condições da luta política por um modelo de desenvolvimento rural alternativo e pela realização de uma reforma agrária no Brasil. Essa reestruturação compreendeu um conjunto de mudanças ocorridas nos processos de produção da indústria agroalimentar internacional. Tais mudanças implicaram na transição de um modelo de crescimento empresarial centrado - até o início da década de 1980 - em um mercado de consumo alimentar massificado, para um modelo baseado na criação incessante de um

²⁷³ Segundo Cordeiro et. al (2003: p. 33), essas mudanças têm levado a Embrapa a introduzir regulamentações próprias sobre os direitos de propriedade intelectual e sobre os produtos de inovação da empresa. Além disso, para contornar a limitação dos recursos orçamentários do governo federal, a empresa vem buscando diversificar as suas fontes de financiamento, incluindo a formalização de contratos e parcerias com empresas privadas estrangeiras, especialmente no ramo das biotecnologias. Em função do ambiente de segredo resultante das normas de proteção intelectual, muitos destes contratos estão protegidos por cláusulas de sigilo, os quais dificultam o controle social sobre uma empresa que ainda é pública.

²⁷⁴ A definição de agronegócio aqui utilizada compreende o conjunto das empresas que atuam nos seguintes setores: a) produção de insumos para a agricultura nos ramos da mecânica (tratores e implementos agrícolas), química (adubos e defensivos), farmacêutica e veterinária, transportes e borracha; b) produção agropecuária; c) processamento (incluídos aqui um conjunto de ramos produtivos como o das bebidas, fumo, produtos alimentares), comércio atacadista e varejista (Benetti, 2000: p. 63).

número ilimitado de novos produtos a partir da matéria-prima agrícola, diversificando e segmentando o mercado de alimentos à semelhança dos demais setores da indústria. Nesse novo padrão, a tônica dos processos produtivos é regida pela incorporação contínua de novas tecnologias que dependem de um grande volume de recursos financeiros, somente mobilizáveis por grandes empresas que apresentam um nível de concentração de capital elevado nos ramos em que elas se instalam e dominam (Benetti, 2000: p. 67-68).

Esse novo padrão de produção agroindustrial fundado em muitos produtos e grandes unidades de produção induziu o aumento do tamanho das empresas envolvidas na sua distribuição, em particular o comércio varejista, que incluem principalmente os grandes supermercados. Como consequência, há uma relação técnica direta entre o capital industrial e comercial, de tal modo que o agigantamento dos supermercados nada mais é do que uma adequação do capital comercial ao tamanho e a complexidade do capital industrial (Benetti, 2000: p. 67-68).

No âmbito da produção agrícola, esse novo padrão induz modificações na sua base técnica, homogeneizando as técnicas e o nível de eficiência da produção agrícola, no momento em que os agricultores se integram a “nova agroindústria”. Essa nova dinâmica agroindustrial exige do agricultor alguma soma de recursos para realizar a reconversão permanente, assim como a agilidade e capacidade gerencial para processá-la. Segundo Benetti: “Caracteriza-se, dessa forma, por ser um crescimento excludente do ponto de vista econômico-social, pois apenas produtores agrícolas que conseguem acompanhar as transformações exigidas pelo setor industrial sobrevivem”. As mudanças na produção industrial são rápidas, devendo ser prontamente transmitidas à agricultura, exigindo uma sintonia absoluta entre esses dois setores, isto é, perfeitamente integrados, todavia tendo a dinâmica de suas relações pautadas pelo setor agroindustrial (Benetti, 2000: p. 68-69).

Esse novo padrão agroindustrial foi internacionalizado a partir da motivação dos grandes monopólios na área de alimentos em expandir as suas atividades para novos e dinâmicos mercados, uma vez que o crescimento dessas empresas nos países centrais começou a apresentar sinais de cansaço no final dos anos 80. Tal situação estimulou os grupos internacionais a explorarem as potencialidades do mercado brasileiro. A entrada das empresas estrangeiras no Brasil foi favorecida e intensificada pelo contexto aberto na metade da década de 1990, decorrente principalmente da estabilização macroeconômica, da abertura comercial e financeira, da desregulamentação da economia, dos amplos programas de privatização e da liberação das normas regulatórias aplicáveis aos investimentos privados. Além disso, a maioria dos grupos econômicos que atuam no setor agroindustrial já possuía filial no Brasil há muito tempo, notadamente nos setores de alimentos, bebidas e fumo (Benetti, 2000: p. 70-71).

Desse modo, a estratégia de expansão das empresas internacionais no mercado brasileiro iniciou a partir da reestruturação das suas filiais já instaladas no país, valendo-se principalmente das operações de F&A que foram intensas e generalizadas ao longo dos anos 90, principalmente a partir da retomada do programa de privatizações do governo FHC²⁷⁵. Nessas operações ocorreu uma participação crescente do capital estrangeiro como

²⁷⁵ As fusões e aquisições ocorridas nos anos 90 objetivavam: a) eliminar concorrentes, aumentando a presença da empresa compradora no mercado; b) saltar etapas do processo de crescimento horizontal das empresas; c) construir escalas de produção compatíveis com o novo padrão de desenvolvimento, altamente exigente em financiamentos para a incorporação continuada de tecnologia e gastos de venda; d) assegurar o suprimento de matérias-primas e de canais de distribuição dos bens finais já estruturados pela empresa

o principal comprador, o que trouxe como resultado o aumento brutal da desnacionalização em importantes segmentos produtivos. Entre os ramos que concentraram as operações de F&A dos grupos estrangeiros destacam-se: a) o de processamento da produção agrícola; b) o segmento varejista de distribuição alimentar; c) nas empresas à montante do setor agrícola voltadas à produção de adubos, defensivos, máquinas e equipamentos agrícolas (Benetti, 2000: p. 76-91).

Em concomitância ao processo de reestruturação do agronegócio brasileiro, ocorreram mudanças significativas no âmbito das políticas agrícolas, as quais serão pontuadas a seguir. Na área do financiamento agrícola, observou-se um afastamento paulatino do governo no oferecimento de recursos de crédito para custeio e investimento ao setor agrícola e um aumento progressivo do espaço ocupado pelos mecanismos de financiamento privado²⁷⁶. Nesse novo sistema de financiamento, o objetivo passou a ser o atendimento à agricultura moderna e “eficiente”, ou seja, aquela dedicada à produção de culturas que apresentassem algum tipo de integração com um encadeamento agroindustrial, ou que estivessem inseridas nos corredores de exportação (Belik & Paulillo, 2001: p.108).

Entre os anos de 1995 a 1998 verificou-se uma redução drástica no volume de recursos disponibilizados pelo tesouro nacional, os quais passaram a provir de outras fontes, inclusive de bancos privados. Paralelamente, o governo tomou várias medidas no sentido de facilitar o acesso ao financiamento externo, aproveitando-se da conjuntura favorável ao aumento dos fluxos de capital internacional. As medidas tomadas pelo governo federal para regularizar essas fontes de financiamento foram as seguintes: a) a eliminação do IOF incidente sobre a captação de recursos externos destinados ao setor agrícola, conhecida na época como 63 Caipira; b) a utilização de Cédulas de Produtor Rural, criada em 1994; c) o avanço do financiamento direto junto às empresas de insumos agroindustriais, com base na variação cambial (Belik & Paulillo, 2001: 08; Helfand & Rezende, 2001: p. 254-255).

Apesar de todos os esforços do governo em reduzir a participação dos recursos públicos no financiamento do crédito rural, estes acabaram sendo neutralizados no processo de renegociação do endividamento dos agricultores, reeditando-se a velha prática do perdão das dívidas impagáveis do setor agrícola. Após inúmeras pressões das organizações de representação dos agricultores empresariais, o governo aprovou o Plano de Securitização para os agricultores com dívidas inferiores a R\$ 200 mil, o RECOOP e, em 1998, o PESA, para agricultores com dívidas acima de R\$ 200 mil. Os maiores beneficiários de todo esse processo foram os grandes produtores, os quais sempre puderam contar com o suporte das políticas de crédito rural no Brasil (Cordeiro et. Al, 2003: p. 29).

Por fim, em resposta às pressões exercidas pelas organizações de representação dos trabalhadores rurais em torno da reivindicação de uma linha de crédito diferenciada para a agricultura familiar, o governo criou no ano de 1996 o PRONAF, cujos recursos para a sua viabilização provinham, na sua maior parte do Fundo de Amparo ao Trabalhador²⁷⁷.

adquirida; e) entrar rapidamente no mercado doméstico, aproveitando a fase promissora de negócios que se avizinhava, alargada pela integração do Brasil ao Mercosul (Benetti, 2000: p. 72).

²⁷⁶ Entre os sistemas de financiamento privado que surgiram nos anos 90 destacam-se os seguintes: a) o sistema da soja verde; b) os títulos privados; c) os certificados de mercadorias negociadas em bolsas de mercadorias; d) troca de produtos por insumos utilizados na indústria, principalmente nos segmentos da soja e do café (Belik & Paulillo, 2001: p. 106).

²⁷⁷ A respeito do Pronaf consultar os seguintes trabalhos: Ferreira et. al (2001); Cordeiro et al. (2003); Medeiros & Leite (2004), entre outros.

Apesar do aumento crescente no volume de recursos disponibilizados pelo governo e do número de contratos realizados, o Pronaf se manteve ao longo do primeiro governo FHC como uma ação socialmente compensatória à exclusão da “agricultura familiar” dos objetivos centrais da política agrícola, claramente voltada para os segmentos empresariais e com uma forte vinculação com o mercado internacional das *commodities* (Teixeira & Hackbart, 2000: p. 56).

No âmbito das Políticas de Garantia de Preços Mínimos, também houve mudanças substanciais, sendo que as principais iniciaram-se a partir de 1995 quando ocorreu a desindexação dos preços mínimos mediante a abolição da equivalência-produto e a substituição do EGF por outros mecanismos de comercialização administrados pelo setor privado²⁷⁸. Entre os mecanismos criados destacam-se o PEP, o qual foi implementado no ano de 1996, no qual o governo se dispunha a pagar a diferença entre o preço de mercado e o preço mínimo. Este subsídio, chamado de “prêmio” ou “bônus” era determinado em leilão público, onde os compradores disputavam o direito de adquirir o produto do agricultor ao preço mínimo. Outro instrumento criado em 1996 foi o COV, caracterizando-se por ser um programa de natureza privada, no qual o produtor compra o direito de venda da sua produção ao governo sem necessariamente exigir a formação de estoques estatais (Cordeiro et. Al, 2003: p. 31; Rezende, 2003: p. 195). A diminuição das AGF’s e a quase extinção dos EGF’s, reduziram a intervenção do Estado na formação dos preços e na gestão de estoques reguladores. A divulgação dos preços mínimos, apesar de mantida, passou a ter pouca relevância frente a grande influência do mercado internacional. Desse modo, a criação do COV e do PEP transferiu para a iniciativa privada a regulação dos mecanismos de comercialização (Cordeiro et. Al, 2003: 32).

A partir de 1998 tem início uma terceira fase de ajustamento das políticas para setor agropecuário às novas condições vigentes no cenário macroeconômico, na qual a crise de liquidez internacional acaba provocando uma enorme fuga de capitais, obrigando o governo FHC a mudar o regime cambial. Como consequência observa-se uma forte desvalorização do Real em relação ao dólar e o surgimento de condições mais favoráveis ao comércio exterior. Neste contexto, o segundo governo FHC retoma a estratégia de geração de saldos exportáveis abandonada em 1994 e passa a apostar fortemente nos setores primários exportadores. Com isso, a agricultura capitalista, autodenominada de agronegócio volta ao centro das prioridades da agenda macroeconômica externa e da política agrícola interna (Delgado, 2004: 18).

Entre os principais eixos que passaram a compor a estratégia de relançamento da agricultura de exportação destacam-se: a) o programa de investimento em infra-estrutura cujo objetivo passava pela integração de novos territórios, notadamente a região Centro-Oeste e a região Norte; b) o redirecionamento do sistema público de pesquisa que passou a operar em perfeita sintonia com as empresas multinacionais do agronegócio; c) uma regulação frouxa do mercado de terras, a fim de deixar fora do controle público as terras devolutas e aquelas que não cumprem com a função social; d) a mudança na política cambial, que ao eliminar a sobrevalorização tornou o agronegócio mais competitivo no

²⁷⁸ A PGPM teve uma larga aplicação durante a década de 1980 e no início dos anos 90, funcionando como um mecanismo de estímulo à produção agrícola através da garantia de preços aos produtores, num contexto de redução drástica do crédito rural e da escalada da inflação. As principais modalidades de intervenção governamental para garantir a oferta agrícola e evitar uma possível crise de abastecimento eram o Empréstimo do Governo Federal (EGF) e as Aquisições do Governo Federal (AGF). Sobre o assunto ver Rezende (2003).

mercado internacional. Apesar dessa estratégia proporcionar um crescimento setorial, ou ainda do conjunto das atividades produtivas ligadas ao agronegócio, não há uma correspondência desse nível crescimento particular para com o restante da economia nacional. Tal fato é decorrente dessa estratégia econômica estar cativa a um modelo de ajuste externo baseado no envio de recursos para o exterior e no reforço da renda fundiária interna, podendo ser qualificado como uma “expansão constrangida”. Segundo Delgado essa expansão se faz por três restrições essenciais:

(...) i) a demanda interna de bens e serviços, incluindo os produtos da cesta básica, deve-se manter relativamente estável, de sorte a não pressionar negativamente o saldo comercial externo; ii) os níveis de ocupação da força de trabalho envolvida na produção de “commodities” são fortemente restringidos em face do padrão tecnológico alcançado pelo sistema do agronegócio; iii) a área produtiva incorporada pela expansão do agronegócio é desproporcionalmente pequena em comparação com o território “improdutivo” controlado pelo sistema, principalmente nas regiões de fronteira econômica ou de incorporação recente (Delgado, 2004: p. 21).

Ao analisarmos os efeitos conjugados produzidos pela reestruturação do agronegócio brasileiro e pelas mudanças realizadas nas políticas agrícolas na segunda e na terceira fase é possível destacar principalmente os seguintes aspectos:

1. A reestruturação do agronegócio ocorreu a partir da expansão das empresas multinacionais já instaladas no Brasil, valendo-se principalmente das operações de Fusões e Aquisições que foram intensas e generalizadas, principalmente durante o governo FHC a partir da retomada do programa de privatizações (Benetti, 2000).
2. A reestruturação do agronegócio promoveu um processo de concentração dos capitais em diversos ramos do agronegócio, aumentando assim as escalas que permitem às empresas atuarem competitivamente nos mercados, constituindo-se numa barreira para a entrada de novos capitais. Além disso, a concentração do capital do agronegócio nacional foi acompanhada da centralização de capitais individuais (Benetti, 2000).
3. As inovações tecnológicas exigidas pelo novo paradigma agroindustrial ao requererem um aporte elevado de capitais por parte dos agricultores contribuem para intensificar o processo, ainda em curso, de marginalização dos agricultores familiares dedicados à exploração de commodities em pequena escala. Além disso, o fato do novo paradigma de produção industrial se concentrar na utilização de técnicas de produção capital-intensivas tornam-no altamente poupador de mão-de-obra, o que contribui para agravar ainda mais o desemprego e a exclusão social no campo (Benetti, 2000; Delgado, 2004).
4. No âmbito dos efeitos provocados pela política macroeconômica, percebe-se que durante o primeiro governo FHC houve uma redução da renda no campo, provocada principalmente pela queda generalizada dos preços agrícolas, em face da manutenção da paridade cambial e da existência de uma conjuntura de preços internacionais desfavoráveis. Nesse contexto, os produtos mais afetados foram aqueles que eram mais fortemente regulamentados, atingindo em cheio os segmentos sociais ligados à “agricultura familiar” (Helfand & Rezende, 2001: p. 266).
5. Vale ressaltar, no entanto que apesar dos constrangimentos impostos pela conjuntura econômica, a agricultura apresentou uma performance positiva no que

diz respeito ao crescimento do PIB agropecuário, registrando um crescimento médio de 3,15% superior ao do setor industrial, que registrou apenas 1,8% na década de 1990. O destaque maior coube aos produtos vinculados à pauta de exportações. Desse modo, a participação da agricultura no PIB total manteve-se no patamar de 10% ao longo da década. (Helfand & Rezende, 2001: p. 278-80; Cordeiro et. Al, 2003: p. 19-21).

6. Essa conjuntura de redução da renda agrícola provocou uma queda no preço das terras, o que foi diagnosticado pelo governo como “a quebra da espinha dorsal do latifúndio”. Porém, tal argumento precisa ser relativizado, uma vez que o comportamento do mercado de terras esteve ancorado numa questionável política monetária que mantinha os juros em taxas extremamente elevadas, rebatendo diretamente no custo das desapropriações, em razão da correção dos Títulos da Dívida Agrária (TDA's) serem remunerados pela taxa básica de juros: a Selic (Medeiros & Leite, 2004: p. 385).
7. A liberalização do comércio exterior e a desregulamentação dos mercados internos, associados à vigência da paridade cambial aumentaram significativamente o volume das importações agrícolas brasileiras, principalmente em produtos como o trigo e o leite, que haviam passado por um processo de desregulamentação completa, e o algodão, que já tinha apresentado sinais de dificuldades durante a década de 1980. No caso das culturas do feijão, milho e arroz o impacto foi bem menor. O aumento das importações contribuiu para a redução da área de plantio dessas culturas, sendo que uma das mais afetados foi o trigo, cuja produção interna caiu drasticamente, trazendo sérios prejuízos para os estados da região Sul do Brasil (Helfand & Rezende, 2001).
8. No âmbito dos impactos fundiários registrados pelo Censo Agropecuário de 1995/96, merecem destaque os seguintes aspectos: a) o aumento da concentração fundiária, pois ao se comparar os dados do Censo de 1970, com os levantamentos de 1995/96 verifica-se que em 1970 os estabelecimentos com menos de 100 hectares representavam 90,8% dos estabelecimentos totais e detinham 23% da área. Em 1995/96 o número de estabelecimentos desta faixa experimentou uma redução para 89,3% acompanhado de uma redução de área para 20% da área total. Em contrapartida, os estabelecimentos com área acima de 1000 hectares que representavam, em 1970 0,7% do total e detinham 39,5% da área. Em 1995/95, passaram a representar 1% do número total de estabelecimentos, acumulando 45% da área total; b) a diminuição geral no número de estabelecimentos agrícolas que passou de 5.80.809 em 1985, para 4.859.856 em 1995/96, ou seja, uma redução de 941.944 estabelecimentos. Deste número registrado, 906.283 estabelecimentos, ou 96% do total, apresentavam áreas inferiores a 100 hectares, sendo que a maior redução ocorreu nos estabelecimentos de até 10 hectares, onde desapareceram 662.448, estabelecimentos, o que representa 70,3% do total dos estabelecimentos extintos; c) a redução do pessoal ocupado nas atividades agrícolas que passou de 23.394.881 em 1985 para 17.930.890 pessoas, ou seja, uma redução de 5.463.991 pessoas (23%) (Teixeira & Hackbart, 1999: p. 17-24).

4.1.2. O setor agropecuário gaúcho no contexto do ajustamento da economia brasileira

Se em nível nacional as medidas de ajuste estrutural produziram impactos significativos sobre o setor agropecuário, o mesmo ocorreu em nível estadual. Entretanto, para compreendermos quais foram os principais desdobramentos provocados no setor agropecuário gaúcho torna-se necessário, num primeiro momento, destacar algumas das suas principais características no período mais recente. A primeira delas está relacionada ao fato da economia gaúcha apresentar uma forte ligação com o setor agropecuário, o qual possui uma participação expressiva no PIB estadual. É bem verdade que essa participação declinou paulatinamente nas últimas décadas, passando de 15,08% em 1985 para 10,57% em 1995. Em contrapartida, observou-se um movimento inverso no setor da indústria que aumentou a sua participação relativa de 34,69% em 1985 para 35,14% do PIB em 1995. Porém, o setor que mais cresceu foi o de serviços que aumentou a sua participação de 50,24% em 1980, para 54,29% do PIB, em 1995. Essa diminuição da participação relativa da agropecuária no PIB estadual, no entanto, não significa que esta tenha perdido a sua importância, dada a forte articulação existente com os demais setores da economia, especialmente com a indústria da transformação que compõe o denominado agronegócio, cujas estimativas realizadas com base nos dados do Censo Industrial de 1985 indicavam que a agroindústria contribuía com 29,6% na geração do PIB estadual (Grando, 1997: 07-09).

A segunda característica importante diz respeito à inserção dos produtos agropecuários na plataforma de exportações estaduais que tem oscilado ao longo da década de 1990 entre 30% a 35% do total das exportações estaduais. Entre os produtos que nesse período apresentaram uma melhor performance em ordem decrescente nas exportações estão: o fumo, a soja e as carnes (de aves, bovinos e suínos) com destaque para a carne de frango. Ao se levar em consideração o fato de que o Rio Grande do Sul é um dos estados que mais exporta no país, com uma participação superior a 10% nas exportações nacionais, percebe-se a importância do desempenho do setor agropecuário para a economia estadual (Silva Bello, 2004).

A terceira característica está relacionada ao fato do Rio Grande do Sul ter entre as suas principais atividades agropecuárias a produção de leite e de trigo. No primeiro caso, a maior parte da produção de leite se concentra principalmente nas pequenas propriedades rurais, constituindo-se numa importante fonte de renda para as famílias. No caso do trigo, a sua produção se concentra principalmente nas médias e grandes propriedades com maior aporte tecnológico, sendo ainda bastante difundido nas pequenas propriedades. Ambos os produtos, tanto o trigo, quanto o leite apresentavam duas características comuns: a) eram fortemente regulamentados por políticas específicas que garantiam uma certa rentabilidade à sua produção; b) possuíam níveis de produtividade inferiores aos países do Mercosul.

A quarta característica está relacionada ao fato da pecuária extensiva continuar predominando no estado sem ter alterado os seus baixos níveis de produtividade, tanto por unidade de área, quanto pelo número de cabeças existentes. O rebanho de bovinos de corte gaúcho manteve-se durante a segunda metade da década de 1980, em 10% do efetivo nacional e, a partir de 1990 reduziu essa participação para 9,75%, em 1993, e 9,41% em 1994. A produção de carne bovina se concentra em mais de 50% nos estabelecimentos que variam de 500 a 5.000 hectares, com a predominância de pastagens nativas. Além disso, no setor de processamento prossegue uma situação de elevada ociosidade da capacidade instalada de abate, em face da sazonalidade da oferta de animais ao mercado. Apesar da

baixa produtividade a pecuária continua ocupando uma fatia considerável do território gaúcho, estimada em 56% da área total (Konzen et. al., 1996: p. 34-37).

Em razão dessas especificidades, o setor agropecuário gaúcho foi um dos mais diretamente afetados pela abertura comercial, pela desregulamentação da economia e pela apreciação cambial que integravam o rol das políticas de ajuste estrutural, as quais foram intensificadas com a implementação do Plano Real. Além disso, é preciso não esquecer que os acordos de livre comércio firmados no âmbito da constituição do Mercosul produziram impactos diretos sobre a economia gaúcha, dada a sua proximidade com os países que integram este bloco econômico e também pela similaridade de alguns ramos produtivos do setor primário, tais como o leite e o trigo, nos quais o estado foi seriamente prejudicado pelo aumento da concorrência. Nesse contexto, ocorreu uma série de mudanças na agropecuária gaúcha entre as quais destacam-se: a) a progressiva desnacionalização do agronegócio gaúcho; b) a concentração da produção na agricultura; c) o aumento da concorrência entre os estados produtores de grãos e a perda da importância relativa do Rio Grande do Sul; d) o surgimento de uma crise na pecuária extensiva de corte nos anos 90.

No que se refere à *desnacionalização das empresas do agronegócio gaúcho*, esta ocorreu mediante operações de F&A, a exemplo do restante do país, em especial nos estados da região Sudeste. As aquisições se concentraram em empresas ou marcas fortes no mercado regional e ou nacional, e mesmo internacional, associadas às redes de fornecedores de matéria-prima agropecuária e dos canais de distribuição da produção final. Segundo Benetti: “Tais aquisições envolveram empresas situadas em diferentes setores de processamento – soja, leite, aves, trigo, arroz e pesca -, de distribuição da produção agroalimentar – supermercados – e de bens de capital para a agricultura – máquinas, equipamentos e insumos agropecuários”. Nesse processo, um fator que pesou bastante foi à proximidade do Rio Grande do Sul em relação à Argentina e o Uruguai (Benetti, 2000: p. 93).

A entrada das empresas multinacionais do agronegócio no estado estimulou as grandes empresas sul-rio-grandenses a adotarem estratégias de expansão semelhantes, tornando-se num primeiro momento multiregionais, ou seja, promovendo o crescimento horizontal através de fusões e aquisições, com a segmentação da sua produção e, lançando mão inclusive, de uma possível transnacionalização. Como consequência, tem se verificado uma tendência à homogeneização das empresas por tipo de produção no ramo industrial agroalimentar no Brasil, que inclui as empresas estaduais. Na área da exportação, também houve uma redução das empresas de capital nacional que foram compradas na sua maior parte por grupos internacionais. Esse processo tem contribuído para aumentar a concentração do capital num grupo reduzido de empresas que controlam praticamente todo o comércio externo do Rio Grande do Sul, estando voltadas basicamente à exportação de *commodities* (Benetti, 2000: p. 94-96).

No que se refere à *concentração da produção na agricultura* no Rio Grande do Sul, tome-se por base que entre os anos de 1985 e 1995 as lavouras de grãos (arroz, soja, trigo, milho e feijão) perderam um milhão de hectares, os quais não foram reincorporados à atividade. Isso ocorreu em função da redução da área plantada de trigo e soja²⁷⁹. A desestruturação da triticultura deveu-se à abertura da economia brasileira nos anos 90, a

²⁷⁹ Segundo Benetti (2000: p. 102), nesse período cada uma dessas culturas apresentou uma redução de 700 mil hectares cada, totalizando uma perda de 1.400 mil hectares, em parte compensada com o aumento da área de arroz, milho e feijão.

desregulamentação do setor do trigo, à constituição do Mercosul e à política de apreciação cambial. Esses processos em conjunto induziram a entrada maciça de trigo no país, em condições em que a produtividade da lavoura doméstica se mostrava incomparavelmente menor que a registrada nos países concorrentes e a qualidade do grão, na maior parte das vezes, era pior. A retirada do Estado no financiamento da produção, com a redução do crédito e dos subsídios foi outro fator que afetou negativamente a produção de trigo (Benetti, 2000: p. 02). Quanto à soja, a diminuição da área cultivada foi decorrente da falta de interesse dos produtores com o plantio desse grão, em face das reduções dos preços no mercado internacional (Fürstenau, 2000: 71).

Segundo Benetti, ao se examinar os dados censitários para o período de 1985 a 1995 a respeito da distribuição das áreas das lavouras temporárias segundo os estratos de tamanho dos estabelecimentos rurais em termos espaciais, percebe-se que a perda da área plantada se concentrou nas regiões onde predominam as pequenas propriedades²⁸⁰. Assim, verifica-se que houve um aumento da participação das lavouras nos estabelecimentos maiores. Essa tendência de concentração da produção graneleira nos maiores estabelecimentos pode ser observada também nos estados do Paraná, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (Benetti, 2000: p. 102-103).

Essa concentração da produção na agricultura está diretamente relacionada ao *aumento da concorrência entre os estados produtores de grãos* ocorrida na década de 1990, cujas conseqüências têm levado a uma perda da importância relativa do Rio Grande do Sul na produção agrícola nacional. O aumento da concorrência no mercado das *commodities* agrícolas ocorreu principalmente devido à abertura da economia que afetou de maneira mais drástica as lavouras de grãos praticadas nas pequenas propriedades e com menor capacidade de utilização de recursos produtivos modernos. Desse modo, os “menos eficientes” acabaram sendo os mais afetados, o que contribuiu para o aumento do abandono do campo e o esvaziamento econômico das regiões gaúchas onde a propriedade familiar havia se dedicado à monocultura do trigo e da soja. Outro fator que vem contribuindo para desestabilizar a agricultura de grãos em pequena escala no Rio Grande do Sul é a expansão contínua da fronteira agrícola interna nas terras dos Cerrados brasileiros, nos estados da região Centro-Oeste do país e, mais recentemente, nas regiões a oeste da Bahia, ao sul do Maranhão e do Piauí, e em Roraima e Rondônia²⁸¹.

Nessas regiões, as condições para a produção de grãos em grande escala são imensamente favoráveis, uma vez que apresentam solos planos, regime climático estável e a presença de grandes estabelecimentos agropecuários, o que facilita a mecanização intensiva da atividade. Nesse contexto a competitividade da agricultura de grãos do Rio Grande do Sul fica comprometida, conforme destaca Benetti: “Parece evidente que as escalas de produção, a mecanização intensiva e a regularidade das safras, quando

²⁸⁰ Dos um milhão de hectares que deixaram de ser plantados, 673 mil correspondem as culturas exploradas em estabelecimentos com até 50 hectares, e 821 mil estabelecimentos com 100 hectares. Entre 1985 e 1995, os estabelecimentos com até 50 hectares perderam a participação no total da área plantada com lavouras temporárias, passando de 45,2% para 42,63%. Se agregarmos a esses estabelecimentos aqueles compreendidos nos estratos de 50 a 100 hectares, o valor do indicador cai de 56,6% para 53,2% (Benetti, 2000: p. 102-103).

²⁸¹ Com o objetivo de melhorar as condições de logística do transporte da produção nessas regiões, o governo FHC realizou através do programa *Brasil em Ação* uma série de investimentos que se concentraram principalmente nas hidrovias, possibilitando assim, um barateamento dos custos da chegada dos insumos agrícolas e uma melhora nas condições de escoamento da produção (Benetti, 2000: p. 109).

combinadas com a plena resolução dos gargalos de transporte, permitirão uma importante redução no preço da produção graneleira, tornando difícil a posição de mercado da produção originada em regiões cujas atividades lavoureiras se dêem em condições sub-ótimas”. Nesse quesito, o Rio Grande do Sul conta ainda com mais uma desvantagem que lhe retira a competitividade: a ausência de condições climáticas favoráveis. Isso porque nos últimos anos as estiagens têm sido recorrentes, apresentando um intervalo médio de frequência de dois anos, acarretando em sérios prejuízos ao setor agropecuário e à economia gaúcha como um todo (Benetti, 2000: p. 109).

Por fim, cabe registrar que as medidas de ajustamento estrutural da economia criaram uma série de dificuldades para o setor da pecuária extensiva de corte do Rio Grande do Sul, levando-o a entrar em crise nos anos 90. Essa crise foi decorrente da entrada das carnes dos países do rio Prata e da concorrência desleal representada pelos abatedouros clandestinos, os quais não pagam impostos e taxas, sendo que sequer são fiscalizados²⁸². Nesse contexto, muitos pecuaristas por estarem impossibilitados de dar uma resposta positiva ao aumento da concorrência, acabaram vendendo as suas terras, as suas matrizes, arrendando terras para outros produtores, ou involuíram tecnologicamente, deixando de produzir a alimentação para os rebanhos para especializarem-se na produção de carneiros para a engorda, os quais eram destinados para os mercados do Sudeste e do Centro (Benetti, 1997: p. 196-197).

O conjunto desses aspectos apresentados ao longo desta seção se constituíram no fundo estrutural sobre o qual se desenvolveram as lutas políticas em torno da questão agrária gaúcha, conforme será visto nas próximas seções deste capítulo.

4.2. As políticas agrárias federais no contexto do ajuste estrutural

É bastante comum em muitas análises sobre a questão agrária brasileira a constatação de que a aprovação da Constituição Federal de 1988 não apenas limitou o poder do Estado em realizar mudanças profundas na estrutura fundiária nacional, como também, representou uma das maiores derrotas políticas para os setores progressistas e as forças sociais empenhadas na luta pela realização de uma reforma agrária no Brasil (Medeiros, 1994; Gomes da Silva, 1996; Martins, 2000). Depois dessa derrota política, as expectativas de realização de uma reforma agrária somente seriam renovadas na campanha eleitoral à Presidência da República, em 1989, quando o candidato da Frente Popular, Luiz Inácio Lula da Silva, apresentou um programa agrário que continha como meta o assentamento de um milhão de famílias em quatro anos de governo. Porém, a derrota de Lula nas eleições para Fernando Collor de Mello pôs por terra tais expectativas, iniciando um longo período de refluxo das mobilizações sociais que haviam ocupado a cena política durante toda a década de 1980²⁸³.

²⁸² Segundo Konzen et al. (1996: p. 42), existem estimativas de que o abate clandestino no Rio Grande do Sul gire em torno de 35 a 40% dos números oficiais de animais abatidos anualmente, o que totaliza um número aproximado de 2.500.000 cabeças de animais por ano. Tal situação dificulta uma organização mais eficiente da cadeia produtiva, ao mesmo tempo em que impede o Estado de arrecadar uma quantia considerável de tributos que poderiam ser utilizados inclusive como incentivo em políticas para a modernização do setor.

²⁸³ No âmbito jurídico/institucional, o período posterior à Assembleia Nacional Constituinte foi caracterizado por uma indefinição na intervenção do Estado na questão agrária que permaneceu até a aprovação em 25/02/1993 da Lei 8.629, regulamentando o texto constitucional. Nela ficava explícita que a competência das desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária, das terras que não cumprissem com a sua função social era *uma exclusividade da União*, através do seu órgão competente, o INCRA. Definiu-se a

O governo Fernando Collor de perfil assumidamente neoliberal, ao tomar posse não manifestou interesse em dar continuidade a uma política de reforma agrária com base nas desapropriações, tanto é que extinguiu o Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário, subordinando novamente o Incra ao Ministério da Agricultura e da Pecuária que passou a ser comandado por Antônio Cabreira, reconhecido publicamente como porta-voz do patronato rural e acusado de possuir vinculações com a UDR (Medeiros, 1994: p. 41). Nessa conjuntura, o MST - o principal protagonista das ocupações de terra na época - passou a ser duramente reprimido, mediante as ações desencadeadas pela Polícia Federal, com a invasão das secretarias estaduais e a prisão muitas lideranças políticas do movimento. Essa situação somente seria alterada com o *impeachment* de Collor em 1992, quando assumiu em seu lugar o vice-presidente Itamar Franco. A posse do novo presidente baixou o nível da repressão política e o MST foi recebido pela primeira vez, sendo reconhecido como um interlocutor político no tema da reforma agrária no Brasil (Stédile & Fernandes, 2001: p. 68-71).

Em 1994, ao findar o governo Itamar Franco e em pleno período de campanha eleitoral, o tema da reforma agrária voltou a ser ponto de preocupação política, estando presente nos programas de governo da maioria dos candidatos à presidência da República naquele pleito. Entretanto, em face da centralidade assumida pelo tema do combate à inflação e da estabilização da economia, a reforma agrária foi colocada em segundo plano no debate político. Na ocasião, a única candidatura que considerava a reforma agrária como uma política de caráter estrutural era a de Luiz Inácio Lula da Silva, pois o seu programa de governo propugna a implantação de um plano de reforma agrária para quinze anos e uma meta de 800 mil famílias assentadas para os quatro anos. Nessa direção o seu programa apontava para a necessidade de superação das ações esparsas que haviam caracterizado as ações dos governos anteriores, implementando-se um processo de reforma agrária de caráter mais abrangente e dentro de uma temporalidade definida (Carvalho Filho, 2001: p. 200).

A candidatura de Fernando Henrique Cardoso, por sua vez, também reconhecia a necessidade de profundas mudanças no campo e considerava a reforma agrária uma medida importante para a resolução do problema da segurança alimentar e para a redução dos conflitos no campo. Embora os argumentos fossem parecidos àqueles apresentados pela candidatura de Lula, se diferenciava deste último na concepção de reforma agrária, que não era encarada como um processo, conforme aponta Carvalho Filho:

O conceito de reforma agrária implícito no programa resumia-se a ações fundiárias mais agressivas quando comparadas com os governos passados, mas sem a menor pretensão de alteração estrutural. As metas do programa para assentamento de famílias eram crescentes a cada ano, totalizando 280 mil famílias assentadas no final do mandato. Estas metas eram consideradas tímidas, embora realistas, dada à legislação vigente. O programa era omissivo quanto à necessidade de alteração no aparato legal e origem dos recursos. O documento prometia apoio aos trabalhadores assentados e propunha uma ação articulada

propriedade produtiva com maior precisão, estabelecendo fórmulas para o seu cálculo (Artigo 6º, Parágrafo 1º), o que hoje representa um dos principais entraves à ampliação das desapropriações das terras privadas, pois acabou reduzindo a discussão do cumprimento da função social da terra aos critérios de natureza estritamente econômicos e produtivistas, enquadrando as disputas jurídicas basicamente aos *índices de produtividade*. Mais tarde foi aprovada a Lei Complementar Nº: 76 em 06 de julho de 1993, dispondo sobre os procedimentos judiciais envolvidos nos processos de desapropriação, mais conhecido como Rito Sumário.

entre os três níveis de governo – federal, estadual e municipal – para a implementação de obras sociais e investimentos de infra-estrutura, com destaque para a região nordeste (Carvalho Filho, 2001: p. 201).

O conceito de reforma agrária adotado pelo governo assumia um caráter claramente compensatório, uma vez que não apresentava condições para alterar o padrão de concentração fundiária que sempre existiu no campo brasileiro. A prova mais cabal dessa constatação era o deslocamento do tema da reforma agrária da agenda econômica e a sua subordinação ao programa Comunidade Solidária, de caráter assumidamente assistencialista (Carvalho Filho, 2001: p. 201; Pereira, 2004: p. 130).

Esse rebaixamento da reforma agrária como uma política compensatória mostra que o governo FHC não considerava o problema agrário como algo relevante dentro do quadro socioeconômico. O entendimento do governo era de que a questão agrária havia sido superada e de que a reforma agrária havia perdido o seu conteúdo histórico para o Brasil, sendo que os problemas agrários existentes eram apenas resquícios de um Brasil arcaico. Desse modo, a ação do governo deveria de um lado, implementar medidas de controle aos problemas agrários e, de outro, fazer concessões à agricultura familiar. Com essas medidas, ocorreria tanto a modernização do campo, quanto o desenvolvimento rural, sendo que tudo se resumiria a uma questão de tempo (Carvalho Filho, 2001: p. 195-196).

Apesar dessa leitura do governo, a magnitude do problema agrário naquele período se manifestava através de três indicadores obtidos a partir dos dados do Censo Agropecuário de 1995/96, no qual constata-se: o desaparecimento de estabelecimentos da agricultura familiar, a redução do número de pessoal ocupado na agricultura e o aumento da concentração fundiária (Teixeira & Hackbart, 1999; Carvalho Filho, 2001; Pereira, 2004). Esse quadro de agravamento da situação social no campo contribuiu para a ocorrência de um conjunto de fatos políticos durante o biênio de 1996/1997 que recolocaram o tema da reforma agrária no centro da pauta política no Brasil. Entre esses fatos políticos destacam-se: a) a repercussão nacional e internacional dos dois massacres de trabalhadores sem-terra nos municípios de Corumbiara (RO) em agosto de 1995 e Eldorado dos Carajás (PA) em abril de 1996; b) o aumento das ocupações de terras organizadas pelo MST e por diversos sindicatos e federações ligados à CONTAG; c) o aumento da tensão no pontal do Paranapanema em São Paulo; d) a realização pelo MST da “Marcha Nacional por Emprego e Justiça”, em 1997, galvanizando apoios na sociedade e constituindo-se na primeira manifestação popular de massa contra o governo FHC; e) a realização de protestos no exterior por entidades de apoio ao MST, principalmente nas viagens realizadas pelo presidente da república (Carvalho Filho, 2001; Medeiros, 2002; Medeiros & Leite, 2004; Pereira, 2004).

Em resposta a forte repercussão dos massacres, o governo criou já em 1996, o Ministério Especial de Política Fundiário (MEPF), ligado diretamente ao gabinete da presidência da República. Essa mudança sinalizava a intenção do governo em retomar a iniciativa política em relação às pressões desencadeadas pelos movimentos sociais do campo naquela conjuntura política. A partir de 1997, o governo iniciou um conjunto de ações em quatro direções, as quais apresentavam como característica inicial o fato de serem relativamente dispersas, mas que com o passar do tempo foram ganhando coerência entre si até serem reunidas e consolidadas no segundo mandato presidencial de FHC (Medeiros & Leite, 2004: p. 365; Pereira: 2004: p. 133).

Na primeira direção, foi aprovado um pacote de medidas legais destinadas a cumprir três objetivos básicos: reduzir parcialmente os preços finais pagos pelo Estado nas desapropriações; acelerar os processos de desapropriações; e impedir os subterfúgios dos grandes proprietários em ter as suas terras desapropriadas. Entre as principais medidas implementadas pelo governo federal destacam-se: a) a agilização do Rito Sumário com a imissão de posse em 48 horas após o ajuizamento da desapropriação; b) a realização de vistorias de terras com o acompanhamento das entidades patronais e dos trabalhadores, excluindo-se o MST; c) o impedimento da fragmentação do imóvel após a comunicação da vistoria; d) a comunicação da realização das vistorias nos jornais de grande circulação; e) o reconhecimento de projetos técnicos de exploração da propriedade somente num prazo de 6 meses antes da vistoria; f) a redução dos juros compensatórios de 12% para 6% ao ano; g) o estabelecimento de um prazo de 2 anos para que os proprietários ratificassem junto ao INCRA as concessões e alienações de terras feitas pelos estados nas faixas de fronteira, sem o qual os títulos se tornariam nulos (Medeiros & Leite, 2004: p. 363-364).

Numa segunda direção, o governo baixou uma série de expedientes legais destinados a reprimir as ocupações de terras promovidas pelos movimentos sociais do campo, com o objetivo de atingir especialmente o MST. Tais medidas foram tomadas num momento que coincidiu com a rearticulação da UDR e o acionamento dos aparatos repressivos do Estado no monitoramento e coibição das ações dos movimentos sociais do campo (Pereira, 2004: 134). Entre as medidas que visavam coibir as ações dos movimentos sociais estavam: a) a proibição da realização de vistorias em áreas ocupadas, inviabilizando a desapropriação; b) a suspensão das negociações em caso de ocupação de prédios públicos; c) a penalização dos funcionários do Incra que negociassem com os ocupantes; d) o veto no acesso de recursos públicos, em qualquer esfera do governo, por entidades que, de alguma forma, fossem considerados suspeitas de serem participantes ou co-participantes de ocupações de imóveis rurais ou bens públicos. Essas medidas previam ainda que as terras a serem desapropriadas fossem indicadas pelos proprietários e pelas entidades sindicais, “estadualizando” a demanda e procurando isolar a força das entidades representativas nacionais. Nesse caso a exclusão do MST visava criar uma cunha entre as organizações dos trabalhadores, transferindo as pressões para a esfera estadual (Medeiros & Leite, 2004: p. 365). O primeiro e o segundo conjunto de ações articuladas pelo governo federal tiveram ampla ressonância nos principais meios de comunicação, nos quais se travou uma disputa ideológica visando construir uma imagem positiva do governo e negativa dos movimentos sociais do campo (Pereira, 2004: p. 135).

Numa terceira direção, o MEPF tomou medidas no sentido de vincular a política agrária à reforma do Estado, através da sua descentralização institucional e administrativa. As primeiras medidas neste sentido ocorreram com a introdução de mudanças na estrutura operacional do Incra, entre as quais destacam-se: a) a criação de Unidades Avançadas, com caráter transitório e flexibilidade operacional; b) a promoção de uma desconcentração administrativa, ampliando-se o leque de competências e atribuições as Superintendências Regionais, eliminando-se o centralismo na sede de forma a agilizar os processos; c) o envolvimento dos estados e municípios através de convênios, especialmente firmados. Na ótica do governo a descentralização ligava-se a crescente dificuldade dos organismos envolvidos darem conta do conjunto de tarefas referentes ao processo de assentamento (Medeiros, 2002: p. 67).

A justificativa política apresentada pelo governo FHC para descentralizar as ações na política agrária amparava-se, de um lado, no argumento de que as dimensões nacionais

das metas de obtenção de terras excediam a capacidade operacional das superintendências regionais e, de outro lado, porque a complexidade do processo era incompatível com a centralização das decisões em Brasília, uma vez que os assentamentos se organizam fundamentalmente nos planos local e regional. Nessa direção, o governo instituiu os Conselhos Estaduais de Reforma Agrária (CERA's), cujas atribuições eram as seguintes: a) o estabelecimento das diretrizes de uma política estadual de reforma agrária e as zonas prioritárias para o desenvolvimento da agricultura familiar e os assentamentos; b) a aprovação dos imóveis a serem considerados prioritários nos processos de vistorias; c) a análise e o parecer sobre os processos de aquisição e desapropriação instruídos pelos órgãos estaduais e ou pelo Incra²⁸⁴ (Medeiros, 2002: p. 67). Convém ressaltar, no entanto, que a política de descentralização do governo federal foi implantada de cima para baixo e, colidia diretamente com a plataforma política do movimento social e sindical, os quais historicamente sempre defenderam a federalização da política de reforma agrária. Além disso, combinada com as medidas referidas anteriormente, a descentralização modificava as relações de força entre os agentes políticos, na medida em que esta incorporava uns e excluía outros do processo de gestão e participação na política pública (Pereira, 2004: p. 135-136).

Numa quarta direção, o governo deu início aos programas orientados pelo Modelo de Reforma Agrária de Mercado (MRAM) em estreita colaboração com o Banco mundial, conforme demonstra Pereira na seguinte passagem:

(...) o Banco Mundial tinha interesse estratégico em implantar o MRAM desde o início do Plano Real, como parte do conjunto de políticas compensatórias aos efeitos socialmente regressivos das políticas de ajuste estrutural, por um lado, e como constructo alternativo ao “modelo tradicional” de reforma agrária, por outro (Pereira, 2004: p. 136).

O MRAM começou a ser implantado no estado do Ceará, em fevereiro de 1997 com o projeto São José, também chamado de “Reforma Agrária Solidária”, em uma pequena experiência que se iniciou a partir de programas pré-existentes ao “alívio à pobreza”, em todo o Nordeste. Posteriormente, em abril do mesmo ano, foi aprovado o projeto-piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza, mais conhecido como Cédula da Terra, em cinco estados da federação (PE, CE, MA, BA e norte de MG), a partir de um acordo firmado com o Banco Mundial, no qual estava previsto um aporte de recursos da ordem de US\$ 90 milhões. A novidade da experiência desenvolvida no Ceará foi ter introduzido um componente fundiário nos programas de “alívio a pobreza”, o que deu origem ao projeto São José, permitindo a concessão de financiamento para a compra da terra²⁸⁵ (Medeiros, 2002: p. 72; Pereira, 2004: p. 137).

²⁸⁴ O CERA's previam a participação dos seguintes agentes nas suas reuniões mensais: a Secretaria da Agricultura, o Incra, o órgão estadual de terras, o banco federal com atuação na região, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura, a Federação da Agricultura estadual (a representação patronal, os representantes das famílias assentadas, os representantes das associações de prefeitos e outras instituições a critério do Conselho (Medeiros, 2002: p. 68).

²⁸⁵ A prática de recorrer ao mercado para a obtenção de terras foi utilizada por alguns governos estaduais (RS, RJ, PR, SP) no final do governo militar e mesmo na Nova República para obter um estoque capaz de garantir o assentamento de algumas famílias e amainar alguns conflitos emergentes. Impedidos de realizar as desapropriações, os governos lançaram mão de diversos instrumentos para obterem terras, entre eles a compra. Entretanto, tais expedientes revelaram-se bastante limitados e não se caracterizaram como um programa efetivo de acesso a terra. Posteriormente, já nos embates em torno do PNRA e na Assembléia Nacional Constituinte acentuou-se a pressão dos grandes proprietários por mecanismos de obtenção de

Politicamente, o objetivo do governo federal era diminuir a pressão provocada pelas ocupações de terra e a ascensão política dos movimentos sociais, introduzindo um mecanismo de mercado viabilizado por uma fonte externa de financiamento e elegendo uma das regiões mais pobres do país como região-alvo. Na perspectiva do Banco Mundial e do governo brasileiro, a introdução de programas orientados pelo MRAM poderia desligar a conexão entre as ocupações e as desapropriações, recolocando em novo patamar a política de terras. Desse modo, a ação governamental deixaria de ser regida apenas em resposta aos fatos políticos provocados pela ação dos movimentos, e passaria a se limitar a intermediar as relações de compra e venda de terras (Pereira, 2004: p. 138-139).

As afinidades eletivas entre o Banco Mundial e o governo Cardoso se expressaram, tal como ocorrera em outros países, em dois argumentos principais: a) a “oportunidade histórica” deflagrada pela redução do preço da terra, durante a implantação do Plano Real; b) a desqualificação do “modelo tradicional” de reforma agrária, considerado na época como esgotado. O primeiro argumento ganhou adesão de parte da intelectualidade brasileira, a ponto de o discurso dominante associar a queda no preço das terras com uma suposta perda do poder político dos grandes proprietários. Tal tese ganhava expressão no discurso veiculado pelo governo de que ocorrera uma “quebra da espinha dorsal do latifúndio”. O segundo argumento era justificado pela desqualificação da desapropriação como instrumento de reforma agrária, apresentada como “o pior negócio para o governo”, em face dos elevados custos envolvidos nos processos judiciais, tornando o processo extremamente oneroso para o Estado. Neste caso, a alternativa apresentada era a negociação no mercado de terras (Pereira, 2004: p. 141-142). Segundo este mesmo autor:

(...) a natureza reativa e negativa do discurso de legitimação do MRAM, todo construído a partir da desqualificação de uma caricatura chamada “modelo tradicional” de reforma agrária, criada justamente por agentes políticos desejosos de seu abandono. Sem qualquer análise sobre as relações de poder que conformam a realidade agrária do Brasil, nem tampouco sobre o processo histórico de deformação do aparato estatal voltado à realização da reforma agrária, o Banco Mundial simplesmente repetia aqui o mesmo discurso homogeneizador aplicado em todo e qualquer lugar para legitimar o MRAM (Pereira, 2004: p. 142-143).

A crítica feita ao “modelo tradicional” de reforma agrária encontrou eco entre diversos intelectuais, muitos dos quais historicamente ligados à defesa da reforma agrária (Medeiros, 2002: p. 80). Os críticos ao “modelo tradicional” de reforma agrária, o qualificavam como paternalista, autoritário, lento, burocrático, conflitivo, mais caro que as negociações de mercado, limitado ao componente fundiário e incapaz de captar os sinais do mercado de terras. O dado curioso na argumentação dos defensores da MRAM é a negação de que este seja substitutivo ao “modelo tradicional”, e sim complementar. Tal discurso apresenta-se com uma flagrante contradição, uma vez que estrutura a defesa do MRAM com base nas insuficiências do “modelo tradicional” anulam completamente a retórica da complementaridade²⁸⁶ (Pereira, 2004: p. 144).

recursos fundiários fundados na negociação e compra, em detrimento da desapropriação (Medeiros, 2002: p. 70-71).

²⁸⁶ Pereira (2004: p. 144), considera as referências ao “modelo tradicional” de reforma agrária como um constructo caricatural, uma vez que este é destituído de uma análise histórica necessária à compreensão do veto a reforma agrária perpetrado pelos sucessivos blocos no poder que governaram o país durante os últimos quarenta anos, os quais contribuíram para a deformação do aparato estatal voltado à realização da reforma

Neste contexto, o programa Cédula da Terra foi imediatamente rejeitado pelo MST e a CONTAG que o identificaram como parte de uma política mais ampla de redução do papel do Estado nas questões sociais e como um instrumento desprovido de intencionalidade e potencialidade para modificar a estrutura agrária. Apesar das críticas dessas organizações rurais, o programa foi implantado e obteve uma certa adesão social, uma vez que beneficiou 6.798 famílias nos cinco estados onde havia sido implementado. Tal resultado foi propagandeado pelo governo como um sinal de eficiência do programa e da sua aceitação pelos trabalhadores rurais²⁸⁷ (Pereira, 2004: p. 146).

Antes mesmo de se realizar uma avaliação sobre o PCT, como previa o empréstimo com o Banco Mundial, o governo FHC jogou um peso na aprovação, pelo Congresso Nacional, do Banco da Terra. Segundo Pereira: “Através dessa operação, nacionalizava-se o mecanismo de mercado como forma de obtenção de terra, com o objetivo simultâneo de criar uma alternativa ao “modelo tradicional” de reforma agrária, aliviar o nível de tensão no campo e esvaziar a ascensão política dos movimentos sociais, especialmente o Movimento Sem Terra”. Tal processo começou a tramitar no Congresso nacional, em 26 de fevereiro de 1997, a partir do protocolamento de um projeto de lei de autoria do senador Esperidião Amin (PPB-SC), para a criação do Banco da Terra/Fundo de Terras inspirado na experiência desenvolvida em seu governo entre os anos de 1983-87, na qual criou-se um fundo para financiar a aquisição de propriedades de até doze hectares. Apesar das críticas realizadas pelo Partido dos trabalhadores, pela Contag e pelo MST, o projeto de lei acabou sendo aprovado por maioria absoluta no Senado e na Câmara dos deputados²⁸⁸. Desse modo, no dia 02 de fevereiro de 1998 era criado o Banco da Terra, através da Lei Complementar nº 93/98, constituindo-se num fundo de caráter nacional previsto pela Constituição para financiar a compra de terras por trabalhadores rurais (Pereira, 2004: p. 148-149).

A aprovação do Banco da Terra institucionalizou o instrumento da compra de terras como uma modalidade permanente da política fundiária nacional, conforme indica Pereira na seguinte passagem:

Através desse expediente, o princípio básico do MRAM – a transferência voluntária de terras via transação de mercado em detrimento da desapropriação – deixava de ser um objeto externo à política fundiária brasileira e passava a

agrária. Exemplifica, citando o caso dos TDA's, criados para dar escala a reforma agrária, uma vez que a indenização deveria ser feita num prazo dilatado, foram convertidos em moedas de alta liquidez no mercado financeiro, elevando a dívida fundiária da União e transformando o Estado no agente de remuneração da renda da terra. Nessa direção, o autor conclui que não é possível sustentar a tese de falência do “modelo tradicional” de reforma agrária, quando este nunca foi levado adiante. Tal constatação é demonstrativa do equívoco do discurso do Banco Mundial e dos intelectuais que o reproduzem.

²⁸⁷ No entanto, o suposto sucesso atribuído ao Cédula da Terra necessita ser relativizado, uma vez que a adesão social ao programa foi determinado pelos seguintes fatores: a) o programa foi implantado num período de seca, o que aumentou a adesão ao programa; b) o programa foi implantado num contexto de elevada propaganda governamental que enaltecia o acesso a terra sem conflitos; c) o programa foi implantado a partir da existência de uma dupla pressão exercida pelos governos estaduais, que de um lado estavam interessados em ganhar votos e, de outro, em legitimar o novo modelo de acesso a terra para fazer disputa política com os movimentos sociais do campo (Pereira, 2004: p. 146-147).

²⁸⁸ Por se tratar de uma matéria objeto de legislação complementar à Constituição Federal, o projeto teve que seguir rito especial, no qual se exige a maioria absoluta dos votos no Congresso Nacional, ou seja, um mínimo de 41 senadores e 257 deputados. Desse modo, o projeto de lei que instituía o Banco da Terra foi aprovado por unanimidade (58 votos) no senado, no dia 04 de dezembro de 1997, e, na Câmara, no dia 21 de janeiro de 1998 por folgada maioria 351 votos a favor, 83 contra e 03 abstenções (Pereira, 2004: p. 149-150).

integrar-lhe por força de lei aprovada por maioria absoluta no Congresso Nacional. Por essa via institucional e com apoio amplo e resolutivo do patronato rural, a lógica da MRAM se interiorizava, incorporando-se ao conjunto de instrumentos permanentes de política fundiária (Pereira, 2004: p. 150).

A ação do governo federal nessas quatro direções ao longo do seu primeiro mandato era legitimada politicamente junto a opinião pública a partir de um trabalho concentrado basicamente em dois eixos: a) de um lado, o governo procurava mostrar a agressividade na implementação da sua política fundiária, mediante uma intensa propaganda das suas ações junto aos meios de comunicação; b) de outro lado, o governo promoveu uma crítica permanente aos movimentos sociais, principalmente o MST, procurando desqualificá-los, enfraquecê-los e criminalizá-los, contando muitas vezes com a conivência da mídia (Carvalho Filho, 2001: p. 205).

A luta política travada pelos movimentos sociais do campo e pela oposição em torno das ações governamentais arrastou-se até o período da disputa eleitoral de 1998, quando se repetiu o confronto observado no pleito de 1994, entre Luiz Inácio Lula da Silva como candidato da oposição e de Fernando Henrique Cardoso como candidato a reeleição. Apesar do esforço da oposição, o tema da reforma agrária, assim como outros temas de relevância social, mais uma vez foram colocados em segundo plano em face da ausência de debate público durante a campanha eleitoral. O programa agrário apresentado pela candidatura de Lula reforçava a necessidade de realizar medidas de caráter estrutural, propondo-se “um novo modelo de desenvolvimento rural”, em contraposição ao modelo adotado pelo governo FHC (Carvalho Filho, 2001: p. 210).

A oposição qualificava como tímida a política de assentamentos de FHC, evidenciando que a ação governamental para o setor rural aumentou o contingente de trabalhadores sem-terra, intensificou o êxodo rural e aumentou o desemprego no campo. A partir desse diagnóstico a oposição propugna: a) o assentamento de no mínimo um milhão de famílias sem-terra; b) a participação das organizações de luta por reforma agrária na definição das áreas e na organização dos assentados; c) a reforma agrária como instrumento de dinamização econômica das pequenas e médias localidades situadas no interior do país (Carvalho Filho, 2001: p. 210-211).

O discurso do governo, por sua vez, buscava enfatizar os méritos das suas realizações, qualificando a sua política de assentamentos como “a maior reforma agrária em curso no mundo”, tanto no que se refere à dimensão, quanto à rapidez imprimida no processo, a qual teria contribuído para reduzir o número de conflitos no campo. Numa outra linha de argumentação, o governo prosseguia na sua estratégia de criticar os movimentos sociais, procurando desqualificá-los, enfraquecê-los e criminalizá-los. O objetivo dessa investida era o de demonstrar à opinião pública que o governo tinha a iniciativa da reforma, minimizando-se assim, a percepção de que esta somente havia sido colocada em pauta a partir da ação dos movimentos sociais (Carvalho Filho, 2001: p. 212-213). O governo identificava os seguintes desafios no âmbito das políticas fundiárias:

Em um eventual segundo mandato, além de dar continuidade – no mesmo ritmo – ao programa de assentamentos posto em prática nos primeiros quatro anos, vai se avançar, enfatizando as ações complementares e integrando o programa de assentamentos aos planos de desenvolvimento local. Pretende-se avançar na criação e consolidação de novas iniciativas de reestruturação fundiária, tendo como princípios a descentralização, a participação, as ações integradas, a emancipação dos assentados e a diversificação dos instrumentos e modelos de democratização do acesso a terra (Cardoso, 1998: p. 257).

E foram justamente estas diretrizes que orientaram as ações fundiárias logo após a confirmação da vitória eleitoral do governo em primeiro turno. Vejamos agora como foi a dinâmica de funcionamento da política agrária federal no Rio Grande do Sul e quais foram os principais resultados atingidos.

4.2.1. A política agrária do governo federal no estado do Rio Grande do Sul (1995-1999)

Para entender a dinâmica assumida pela política agrária do governo federal no estado do Rio Grande do Sul entre os anos de 1995 a 1999 é preciso ter presente alguns aspectos conjunturais que marcaram profundamente o contexto econômico e político desse período entre os quais destacam-se: 1) a crise vivida pela agropecuária regional; 2) a forte pressão social exercida pelo MST sobre o governo federal mediante as ocupações de terras; 3) o desinteresse do governo estadual em conferir tratamento político aos conflitos fundiários; 4) pela nomeação de um Superintendente Regional do Incra favorável ao prosseguimento de uma política de assentamentos no estado; 5) pela reação desencadeada pelo patronato rural de Bagé contra os processos de vistoria. Esses aspectos em conjunto determinaram o curso dos acontecimentos mais significativos ocorridos no âmbito da luta política em torno da questão agrária gaúcha.

No que diz respeito ao primeiro aspecto convém registrar que o setor agropecuário gaúcho foi duramente afetado pelos impactos produzidos pela política macroeconômica em curso no país desde a adoção do Plano Real. Tal política causou uma queda na rentabilidade da produção agrícola e na pecuária bovina de corte, repercutindo diretamente num aumento do grau de endividamento dos produtores junto às instituições financeiras e na redução do preço das terras. Desse modo, num contexto de crise da agropecuária, a alternativa mais viável aos grandes proprietários fundiários endividados acabava sendo a de ofertar os seus imóveis à Superintendência Regional do Incra, ou negociar a realização de um processo de “desapropriação amigável”. Tal fato, permitiu ao Incra manter uma continuidade nas aquisições de terra para os seus programas de assentamentos no estado. Segundo Jânio Guedes da Silveira (INCRA/RS):

No INCRA tínhamos que cumprir metas. A nossa meta era normalmente mil famílias por ano, negociada com Brasília. Mais do que isso não aceitávamos, porque não era fácil arrecadar 30 mil hectares de terra por ano. Então na época – e isso não era muito compreendido – nós trabalhávamos incentivando a compra de terra, negociações com proprietários, ou através de desapropriações amigáveis. Muitos proprietários aceitavam a desapropriação, porque na época havia uma lei que estabelecia o pagamento em TDA's com prazo de resgate de cinco anos, ao passo que na compra o prazo era de dez anos²⁸⁹. Se a propriedade fosse improdutiva e era apta em termos de solo, usávamos a desapropriação com a concordância do proprietário. Esse instrumento foi muito utilizado. Já as desapropriações litigiosas tinham um índice de sucesso muito baixo (Entrevista ao autor).

A maior parte das aquisições de terras realizadas pelo Incra durante o governo FHC ocorreu na metade sul do estado, em função das seguintes razões: a) pelo baixo preço das terras existente na região, decorrente da menor qualidade agronômica dos solos, sendo que

²⁸⁹ Aqui o entrevistado está se referindo a Lei 8.629/93 e o Decreto 433/92, cujo modo de funcionamento será detalhado no capítulo VI.

algumas áreas apresentam sérias limitações a prática de uma agricultura de grãos aos moldes daquela existente na região norte do estado²⁹⁰; b) pelo aumento das ofertas de terras ao Incra ocorridas em razão da indisposição dos grandes proprietários fundiários em possuírem terras limítrofes aos assentamentos²⁹¹; c) pelo fato da matriz produtiva baseada na pecuária de corte extensiva permitir uma maior identificação de áreas improdutivas, o que se torna mais difícil na região norte do estado, onde existem granjas com um bom nível de aproveitamento das terras²⁹²; d) pelo deslocamento das ações de pressão social do MST para a metade sul, em razão desta apresentar uma maior concentração fundiária e das dificuldades de desapropriar terras na metade norte.

Quanto ao segundo aspecto, registre-se que a atuação do MST em nível estadual acompanhou as tendências observadas no restante do país, verificando-se a continuidade das ocupações de terras e das pressões políticas sobre o governo federal e o Incra para avançarem em maior ritmo e escala nas desapropriações de terras, inaugurando novos projetos de assentamentos. Na tabela a seguir estão compilados os dados relativos ao número de ocupações de terras ocorridas no estado entre os anos de 1995 a 1998.

Tabela 3: Ocupações de terras, acampamentos e famílias acampadas, nucleadas e contatadas por movimentos sociais no rio grande do sul no período de janeiro de 1995 a dezembro de 1998.

Ano	Número de Ocupações	Número de acampamentos	Número de famílias acampadas
1995	2	2	787
1996	5	6	1.581
1997	4	6	695
1998	11	7	1.298
Total do quadriênio	22	21	4.361

Fonte: MST/RS, GRA/RS.

A tabela 4 contém os dados sistematizados pela Comissão Pastoral da Terra, os quais também apontam para uma elevação no número de ocupações no estado no triênio de 1997 a 1999. A não coincidência de números entre as tabelas se deve ao fato de que a CPT adota como critério a soma do número de famílias envolvidas em cada ocupação e não o número de famílias efetivamente acampadas. Tal critério distorce a realidade já que as mesmas famílias de um acampamento podem se envolver em diversas ações de ocupações. Por isso, adotaremos como referência os dados contidos na tabela 1, os quais contém as informações repassadas pelo MST e confirmadas pelo GRA.

Tabela 4: Número de ocupações de terra ocorridas no Rio Grande do Sul entre 1997 e 2002.

Ano	Número de ocupações	Número de famílias envolvidas
1997	06	3.056
1998	11	5.075
1999	19	4.368
2000	Sem informação	Sem informação
Total do triênio	36	12.499

Fonte: CPT (www.cptnac.com.br).

O terceiro aspecto relaciona-se ao desinteresse do governo Antonio Britto em se envolver politicamente no equacionamento dos problemas fundiários estaduais, tanto é que

²⁹⁰ Depoimento de Paulo Schneider (GRAC/RS).

²⁹¹ Depoimentos de Flávio Santana Xavier (INCRA/RS) e Nestor Hein (FARSUL).

²⁹² Depoimento de Carlos Antônio Daí Pra (INCRA/RS).

procurou negociar com o governo federal a ida de um quadro técnico da EMATER/RS para assumir a Superintendência Estadual do Incra e a liberação de mais uma equipe de agrônomos para atuarem diretamente na área²⁹³. Retomaremos esse assunto no próximo capítulo.

Quanto ao quarto aspecto, é preciso registrar que a Superintendência Regional do Incra nessa época foi ocupada por Jânio Guedes da Silveira, um funcionário de carreira da EMATER/RS que possuía um posicionamento favorável ao avanço da política de assentamentos no estado, porém distinto dos marcos preconizados pelo MSC, já que não concebia a possibilidade da realização de uma reforma agrária, ampla, massiva e radical²⁹⁴. Esse posicionamento foi determinante na relação de diálogo político estabelecido entre o Incra e o MST, bem como no enfrentamento político à oposição exercida pelos grandes proprietários fundiários aos processos de vistoria em curso no estado, conforme se verá adiante.

Por fim, como quinto aspecto daquela conjuntura política, observou-se a eclosão de uma forte reação do patronato rural gaúcho contra as vistorias a partir do início de 1998. Neste ano, a Superintendência Regional do Incra iniciou no mês de março uma operação de recadastramento de imóveis rurais no município de Bagé, na qual estavam previstas visitas de 370 imóveis com área superior a 420 hectares. A partir de então, os proprietários fundiários que passaram a bloquear entrada dos técnicos do Incra nas propriedades, num movimento que ficou conhecido no estado como “vistoria zero”²⁹⁵. Segundo o depoimento de Gedeão Pereira Silveira (FARSUL):

O INCRA tentou fazer no município de Bagé aquilo que havia feito no Pontal do Paranapanema, ou seja, deslocou toda uma equipe, alugou dois andares de um hotel em Bagé e tentou fazer uma varredura através de vistorias. Nessa época o

²⁹³ Depoimento de Jânio Guedes da Silveira (INCRA/RS).

²⁹⁴ Segundo Jânio Guedes da Silveira (INCRA/RS): “Eu fui para o INCRA em 1993, no período em que ocorreu a queda do Collor e daí assumiu o Itamar Franco. A presidência do INCRA foi assumida pelo Osvaldo Russo, uma pessoa que militava em partidos progressistas (acho que até no partido comunista). Fui convidado para ocupar a superintendência, na época o cargo era do PMDB e o André Foster era o presidente do PMDB. Foi ele quem me convidou, em razão de uma indicação de Brasília, do Osvaldo Russo. E aí eu assumi o INCRA em julho de 1993 e fiquei até fins de 1994, um ano e meio. No início do governo FHC foi nomeado para ministro da agricultura o José Eduardo de Andrade Vieira, do Bamerindus, e eu entreguei o cargo, porque achava que ele não tinha compromisso com a reforma agrária. Se já era difícil comandar o INCRA naquela época, seria muito mais com aquele novo ministro. O INCRA ficou meio vazio no primeiro semestre de 1995, pela dificuldade de nomear gente, e o governador Britto e o César Schirmer, secretário de agricultura, me fizeram um convite em fins de maio de 1995. Eu estava na EMATER e exigi algumas condições para voltar ao INCRA, como a ida de dez agrônomos, apoio político e que não houvesse interferência do governo estadual nas tentativas de desapropriação que fossem feitas, ou seja, que estado deixasse o barco correr em Brasília. Essas exigências foram aceitas e eu fiquei até fins de 1998, quando assumiu o INCRA o Paulo Emílio Barbosa e o Olívio Dutra assumiu o governo do estado” (Entrevista ao autor).

²⁹⁵ O recadastramento de imóveis era um programa que vinha sendo realizado desde julho de 1997 e tinha dois objetivos básicos: a) fazer um levantamento das famílias atendidas pela reforma agrária e que ainda permaneciam nos assentamentos; b) realizar um mapeamento completo das áreas produtivas ou não, identificando os imóveis passíveis de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. A operação contou com uma equipe de 22 funcionários, integrada por agrônomos, técnicos de cadastro e de topografia. A prática do recadastramento dos imóveis começou a ser implantada em 1973, sendo realizada em todo o país de cinco em cinco anos. Trata-se, portanto, de operação que prevê o cumprimento da obrigação constitucional da autarquia federal, qual seja, a aferição e a fiscalização do cumprimento da função social da propriedade fundiária. In: *Corte de recursos suspende vistorias. O Incra interrompe o cadastramento rural dentro de um plano de medidas para economizar 194 milhões* (Zero Hora, 18/09/98).

produtor rural – e foi a primeira reação que houve no Brasil contra a reforma agrária, da maneira como ela estava sendo colocada pelo Estado brasileiro – se levantou contra essas colocações e, realmente, foi uma movimentação tão intensa que se denominou na época de “vistoria zero”. Ou seja, os produtores trancaram as figuras do INCRA, trancaram as vistorias no município de Bagé e isso foi quase uma revolução no campo, fomentando bastante a unidade do produtor rural neste estado contra esse tipo de ação governamental. Tanto assim que, a partir desse momento, a reforma agrária praticamente não mais vingou no estado do Rio Grande do Sul através da desapropriação de imóveis rurais (Entrevista ao autor, 17/11/2004).

As primeiras manifestações contrárias à operação de recadastramento tiveram início no dia 04 de março de 1998, quando um grupo de 200 proprietários rurais fechou uma rua no centro da cidade de Bagé em frente ao hotel Fenícia, onde estavam hospedados os funcionários do Incra. O protesto foi organizado pelo Sindicato Rural de Bagé e culminou com a entrega de um documento pelo seu presidente, Gedeão Pereira Silveira, ao coordenador do Incra na região, Pedro Zilli, no qual era solicitada a suspensão imediata das vistoriais, além de tecer severas críticas aos critérios adotados pelo órgão federal nas suas inspeções: “São índices descabidos e desconectados de quaisquer parâmetros reais no que tange a lotação de animais no campo”²⁹⁶.

Posteriormente, os protestos evoluíram para ações de bloqueio dos proprietários rurais à entrada dos funcionários do Incra nos imóveis, as quais tiveram início no dia 08 de abril de 1998, na localidade de Joca Tavares²⁹⁷. A realização das barreiras se estendeu até o dia 28 de agosto do mesmo ano, quando o governo estadual, o Incra e o Ministério da agricultura entraram em um acordo para suspender as vistorias no estado, ao mesmo tempo em que anunciavam a aquisição de imóveis rurais mediante a realização de um leilão de terras²⁹⁸. As ações lideradas pelo Sindicato rural de Bagé contaram com a concentração de centenas de produtores nas entradas das fazendas, além de veículos e animais de montaria e de produtores vindos de outras regiões do estado, do país e até de países vizinhos, como o Uruguai.

Para dar continuidade as ações de vistorias naquele período a equipe do Incra teve que entrar na justiça e obter liminares que garantissem o acesso dos seus funcionários nas propriedades, as quais não foram suficientes para impedir a montagem das barreiras pelos produtores rurais²⁹⁹. A intensificação do movimento “vistoria zero” motivou a realização de uma audiência pública na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados, objetivando discutir a questão da revisão dos índices de produtividade. Paralelamente, o presidente do Incra assinou a portaria Nº: 170, criando uma comissão

²⁹⁶ *Produtores protestam contra inspeção do Incra em fazendas. Duzentos agricultores fecharam, com tratores, uma rua do Centro* (Zero Hora, 04/03/1998). As primeiras contestações aos índices de produtividade adotados pelo Incra foram apresentadas ao final de um encontro realizado em Santa Maria no dia 16/08/97. Posteriormente, os produtores de 12 municípios decidiram não assinar as notificações para as vistorias. In: *Oito meses de protestos* (Zero Hora, 22/04/98).

²⁹⁷ *Produtores bloqueiam estrada* (Zero Hora, 09/04/98); *Ruralistas param técnicos do Incra* (Correio do Povo, 09/04/98).

²⁹⁸ *Acordo prevê a suspensão das vistorias. Governo federal confirma a aquisição de 30 mil hectares no estado para conter os ânimos dos fazendeiros* (Zero Hora, 28/08/98).

²⁹⁹ *Produtores de Bagé desafiam a ordem judicial: pecuaristas fizeram nova barreira e impediram o acesso dos fiscais do Incra à fazenda de deveria ser vistoriada* (Zero Hora, 15/04/98).

especial para reavaliar os índices de lotação pecuária das terras, num prazo de 30 dias³⁰⁰. A comissão de estudo foi instalada no dia 20 de maio de 1998, sendo integrada pelos seguintes componentes: 1) Eduardo Freire, diretor de cadastramento do INCRA; 2) Gilberto Bampi, técnico do INCRA; 3) José Otávio Neto Gonsalves, pesquisador da EMBRAPA/CPPSul (Centro de Pesquisas de Pecuária da região Sul); 4) José Mário de Oliveira Freitas, técnico da FEPAGRO; 5) Felisberto Antônio Rosa Barros, funcionário da SAA/RS; 6) José Fernando Piva Lobato, professor do Departamento de Zootecnia da UFRGS; 7) Humberto Sorio Júnior, professor de zootecnia da UPF (Sorio Jr.: 2001, p. 48). A formação dessa comissão, no entanto, não foi suficiente para impedir que os produtores rurais de Bagé dessem continuidade a realização de barreiras para obstruir a entrada dos técnicos do Incra, uma vez que estes exigiam ainda a suspensão das vistorias durante o período previsto para a definição dos novos índices³⁰¹.

Os trabalhos da comissão ocorreram em 11 reuniões, nas quais foram debatidas entre os seus integrantes três propostas de índices de lotação pecuária³⁰². A primeira delas foi defendida pelos representantes da EMBRAPA, da UFRGS, da SAA/RS e da FEPAGRO, na qual estava prevista a redução dos índices de lotação pecuária que vinham sendo utilizados pelo Incra, baseando-se no argumento de que os resultados das pesquisas realizadas no estado haviam demonstrado que num *sistema de pastoreio contínuo*³⁰³, o aumento da carga animal traria sérios prejuízos à produtividade da pecuária. Segundo a matéria publicada no jornal Zero Hora:

A idéia é simples: um menor número de animais por hectare assegura alimentação suficiente ao rebanho para o abate de um novilho jovem e, como consequência, a produção de carne de melhor qualidade. (...) O professor do Departamento de Zootecnia da UFRGS José Fernando Piva Lobato explica por quê: - Quanto mais se adapta a carga animal às pastagens nativas, que variam de acordo com o solo, melhor os índices de repetição de prenhez e o aumento do ganho de peso. Lobato ainda diz que o excesso de carga conduz à fome dos animais e ao desaparecimento de espécies presentes no campo nativo. Uma das maiores críticas à pecuária gaúcha é que o rebanho vai para o abate com muita idade, em média quatro anos, o que significa carne dura no prato. Mas, para que o exemplar tenha peso para ir para o frigorífico com dois anos, é preciso sobrar pasto. A alimentação em abundância para o rebanho ainda garante índice de prenhez (a parição de um terneiro por ano)³⁰⁴.

A aproximação dessa proposta com os interesses dos pecuaristas gaúchos e da sua principal entidade de representação é flagrante, tanto é que esse mesmo professor da

³⁰⁰ *Governo cede a pressões de produtores. Comissão especial terá 30 dias para reavaliar os índices de produtividade usados pelo Incra no Estado* (Zero Hora, 23/04/98).

³⁰¹ *Produtores rurais mantém barreiras* (Zero Hora, 24/04/98).

³⁰² Não analisaremos aqui em detalhe a luta política travada no interior da comissão, bem como quais foram os argumentos técnicos adotados para legitimar uma ou outra proposta. Nos concentraremos apenas em apresentar quais foram os principais desdobramentos dos resultados do trabalho da comissão sobre a continuidade dos processos de vistoria e das desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária no Rio Grande do Sul. Sobre as principais polêmicas no interior da comissão especial consultar o trabalho de Sorio Jr. (2001).

³⁰³ Segundo Sorio Jr: "Este implica adaptar a capacidade de carga ao crescimento da pastagem. Como a capacidade de carga em qualquer estabelecimento tende a ser conservadora, as áreas submetidas a pastoreio contínuo tendem a ser sobrepastoreadas durante o inverno e princípios de primavera e subpastoreadas em fins de primavera, princípios de verão e parte do outono" (Sorio Jr, 2001: p. 20).

³⁰⁴ *Comissão propõe índices para a pecuária* (Zero Hora, 20/06/98).

UFRGS e o representante da Embrapa/CPPSul na comissão especial, já tinham participado como co-autores da elaboração de um livro editado pela Comissão de Assuntos Fundiários da FARSUL, em julho de 1997, sob o seguinte título: *Índices de lotação pecuária para o Rio Grande do Sul* (Sorrio Jr, 2001: p. 48). Tal fato é mais do que suficiente para pôr em causa qualquer argumento que invoque uma suposta isenção desses integrantes na referida comissão especial, uma vez que vestidos de argumentos “técnicos” e da chancela legitimadora de instituições de pesquisa “idôneas” e “renomadas”, assumiam uma postura nitidamente conservadora no que se refere à definição de critérios para o cumprimento da função social da propriedade e, se fossem levados em consideração, sepultariam em definitivo a continuidade das políticas de assentamentos no Rio Grande do Sul baseadas nas desapropriações.

A segunda proposta foi defendida pelo professor Humberto Sorrio Júnior da UPF e se baseava no argumento de que era possível aumentar a capacidade de lotação dos campos nativos, desde que se modificasse o seu sistema de exploração, uma vez que na sua visão a forma extensiva não era a mais adequada para incrementar a produção e a taxa de desfrute do rebanho gaúcho³⁰⁵. Para tanto, o professor da UPF defendia a adoção de um novo sistema de exploração baseado no pastoreio rotativo, mais conhecido como *Sistema Voisin*, que consiste na subdivisão dos campos em parcelas menores, onde o pastoreio dos animais é alternado em períodos suficientemente curtos para permitir o rebrote das plantas e evitar o seu esgotamento. Assim, seria possível não só elevar a carga de lotação dos campos, como também melhorar a produtividade da pecuária gaúcha, aumentando o seu rebanho e a sua taxa de desfrute (Sorrio, 2001).

Como se vê, a proposta de Humberto Sorrio Júnior não se resumia apenas em uma simples elevação dos índices de lotação pecuária, uma vez que apontava para a necessidade de modernizar os métodos de exploração da pecuária enraizados secularmente na região da campanha gaúcha. Embora o discurso da necessidade da modernização da pecuária seja recorrente no Rio Grande do Sul, cabe destacar que nem mesmo a introdução de novas técnicas de manejo do rebanho, ou mesmo a melhoria genética do plantel foram suficientes para suplantarem o pastoreio contínuo, pois as modernizações ocorridas na pecuária gaúcha sempre tiveram um caráter restringido. Assim, não causa estranheza que qualquer proposta de revisão dos índices para cima dos atualmente utilizados pelo Incra, seja combatida ferozmente, já que isso implicaria pôr em causa a atual estrutura fundiária que sustenta a manutenção de uma pecuária com baixos níveis de desenvolvimento, quando comparada com outros países do mundo.

A terceira proposta previa a manutenção dos índices de produtividade que vinham sendo utilizados pelo Incra nas suas vistorias. Entretanto, no momento de se definirem por uma das propostas em discussão, os técnicos do Incra que integravam os trabalhos da comissão acabaram se dividindo, o que serviu para fortalecer politicamente a primeira proposta e enfraquecer a segunda e a terceira proposta³⁰⁶. Na sequência a seguir são apresentados os números preconizados pelas três propostas discutidas na comissão.

³⁰⁵ A taxa de desfrute é a relação existente entre o efetivo total do rebanho e o número de cabeças abatidas. Atualmente serve como indicativo do grau de evolução da atividade, pois quanto mais alta for a taxa de desfrute mais evoluída tende a ser a pecuária. No Rio Grande do Sul, a taxa de desfrute no ano de 1989 era de 17,3% e, em 1998 passou para 19,4%. Esse pequeno crescimento está muito aquém das taxas de desfrute observadas na Argentina (23%), da Austrália (30%) e dos Estados Unidos (37%) (Sorrio Jr, 2001: 78).

³⁰⁶ *Incra apresenta três propostas. Órgão fez reavaliação dos índices de lotação agrária no estado* (Zero Hora, 19/06/98).

Quadro 2: Propostas de índices de lotação pecuária apresentadas na Comissão Incra/170, em Unidades Animal/hectare*.

Zonas de Pecuária	Microrregiões do Rio Grande do Sul com presença de atividade pecuária	Índice lotação IBGE	Proposta da UPF		Proposta do INCRA		Proposta da UFRGS, Embrapa, SAA, FEPAGRO.
			GUT	GEE	GUT	GEE	
1							Sem Especificação
	Alto Uruguai	2,13	1,20	1,50	1,20	1,50	0,33
	Planalto Médio	1,51	1,20	1,50	1,20	1,50	0,42
	Encosta Superior	1,47	1,20	1,50	1,20	1,50	0,20
	Porto Alegre	0,88	1,20	1,50	1,20	1,50	0,67
2	Santo Ângelo	0,96	1,20	1,50	0,90	1,10	0,42
	Santa Maria	0,91	1,00	1,20	0,90	1,10	0,67
	Restinga Seca	1,07	1,00	1,20	0,90	1,10	0,27
	Camaquã/Pelotas	0,98	1,00	1,20	0,90	1,10	0,64
3	Cruz Alta	0,87	1,20	1,50	0,70	0,90	0,42
	Santiago	0,82	1,00	1,20	0,70	0,90	0,42
	Campanha	0,85	1,00	1,20	0,70	0,90	0,44
	Cachoeira	0,85	1,00	1,20	0,70	0,90	0,67
	Jaguarão	0,78	1,00	1,20	0,70	0,90	0,60
	Osório	0,84	0,80	1,00	0,70	0,90	0,51
	Serra do Sudeste	0,76	0,80	1,00	0,70	0,90	0,22
4	Soledade	0,68	1,00	1,20	0,50	0,70	0,20
5	Campos de Cima da Serra	0,49	0,80	1,00	0,35	0,50	0,38

Fonte: Extraído de Sorio Jr (2001, p. 80).

* Uma Unidade Animal equivale a 450 kg de peso vivo por hectare.

O depoimento de um dos nossos entrevistados indica que entre as possíveis razões que contribuíram para que a proposta defendida pela maioria dos integrantes da comissão especial hegemonesse o debate político no interior da comissão deve-se principalmente a debilidade teórica dos técnicos do Incra e a estigmatização política do representante da UPF. Segundo Flávio Santana Xavier, Procurador do Incra e Ex-Assessor Jurídico do DRA: “A única pessoa que fez o debate ideológico foi o Humberto Sorio Júnior, um ex-companheiro de partido, de Passo Fundo. Mas ele é um cara estigmatizado – não tanto quanto eu – por ser também egresso do PCB -, foi candidato e tal. Então ficou fácil a direta manipular, taxando-o de comunista” (Entrevista ao autor). Além disso, tanto o MST quanto as demais organizações de representação política da agricultura familiar do estado, apesar de se manifestarem até hoje contrárias à revisão para baixo dos índices de lotação pecuária, não se envolveram no acompanhamento direto dos debates que se travaram no interior da comissão especial³⁰⁷. Segundo Mario Lill (MST/RS):

Nós achamos que se trata de um falso debate. Segundo a Constituição, os índices devem ser corrigidos periodicamente, se não me engano de dez em dez anos. Então não se trata de discutir ou não, mas apenas aplicar a lei, como se aplica para desocupar uma área ocupada. Do ponto de vista político, nós achamos que o debate deve focalizar a fixação do limite de propriedade, é esse o debate central para o MST. A questão da produtividade é importante, mas não é central (Entrevista ao autor).

A participação do PT e do MST e das demais organizações rurais somente ocorreu de forma mais intensa durante a realização dos debates públicos, ocorridos a partir da

³⁰⁷ MST contesta proposta feita por fazendeiros de Bagé (Zero Hora, 07/05/98); Fetag não aceita a redução dos índices (Correio do Povo, 09/07/98).

finalização dos trabalhos da comissão especial. Uma das discussões mais emblemáticas ocorreu por ocasião da realização de uma audiência pública na prefeitura de Porto Alegre no dia 10 de julho de 1998. Na ocasião, fizeram-se presentes os ruralistas (em número reduzido), os sem terras vindos de um acampamento em Viamão (em 15 ônibus), técnicos de diversas instituições e o presidente do INCRA, Milton Seligmann. A polarização dos debates travados ao longo das quatro horas de audiência fez o presidente do Incra transferir o esperado anúncio dos novos índices para a semana seguinte, deixando escapar que a solução a ser apresentada pelo governo teria componentes técnicos e políticos³⁰⁸.

A solução para o impasse gerado pela revisão dos índices viria dias depois, através de um anúncio do governo federal da criação de uma comissão permanente de análise dos índices de produtividade. Esta comissão foi constituída por representantes dos ministérios da Agricultura e da Política Fundiária, ficando incumbida de analisar as propostas sugeridas pela comissão especial que analisara a situação do Rio Grande do Sul. Outra medida importante foi o anúncio de que o Incra passaria a considerar os novilhos precoces como adultos, passando de 0,37 Unidade Animal por hectares para 0,87, atendendo uma antiga reivindicação dos pecuaristas gaúchos³⁰⁹. Inicialmente, o anúncio do governo serviu para acalmar os ânimos dos pecuaristas, no entanto, bastou o Incra dar prosseguimento às vistorias para que as barreiras fossem reativadas, sob o argumento de que o Instituto havia rompido com um suposto acordo verbal de suspensão das vistorias até que os novos índices de lotação fossem divulgados. A retomada das barreiras ocorreu no dia 14 de agosto e chegou a resultar na prisão do advogado do Sindicato Rural de Bagé³¹⁰.

A partir daí, as tensões entre o patronato rural gaúcho e o INCRA atingiram o seu ponto máximo, sendo que a autarquia teve que solicitar reforço policial para auxiliar a entrada dos seus técnicos nas fazendas. A primeira tentativa de realizar vistoria sob acompanhamento policial também foi barrada, em face do baixo efetivo disponibilizado pela Brigada Militar (09 soldados) e pela Polícia Federal (03 agentes), e pela presença massiva dos fazendeiros no local da vistoria (mais de mil ruralistas)³¹¹. Na segunda

³⁰⁸ *Sem-terra esquentam debate na Câmara* (Zero Hora, 1/07/98); *Lotação pecuária do RS em debate – Revisão dos índices foi analisada ontem na audiência pública* (Correio do Povo, 11/07/98).

³⁰⁹ Governo mantém os índices de lotação pecuária (Correio do Povo 16/07/98). Segundo Gedeão Pereira (FARSUL): “Na época o INCRA, com a exigência de 0,8 unidade animal por hectare – e foi a grande bandeira que nós levantamos – ele não contemplava o progresso da pecuária. Por que? Porque na tabela de conversões de cabeças para unidades animais ele considerava os animais apenas pela idade, e jamais pelo peso. Então eu poderia estar abatendo um novilho com um ano, um ano e meio, dois anos de idade, como se faz hoje na pecuária do Rio Grande do Sul, com quatrocentos e cinquenta quilos de peso vivo, mas o INCRA considerava isso aí como uma transferência muito baixa da relatividade de cabeças para unidades animais. Isto era incompatível com o progresso tecnológico da pecuária, e se alguém nos dizia que deviam ser revisados os índices periodicamente de acordo com o progresso tecnológico das atividades, o INCRA estava morrendo pelas próprias mãos, porque ele não estava contemplando o progresso e sim estabelecendo depósitos. Isto foi um equívoco, tanto é que o INCRA reconheceu que modificou por instrução normativa as tabelas de conversão, contemplando cada animal de acordo com a sua idade e seu peso. Então, contemplou o chamado novilho precoce, o chamado novilho super-precoce, coisas que não estavam contemplado na lei. Só isso aí nos agregou um incremento de 12 a 20% em termos de unidades animais nas propriedades, o que passou automaticamente, no estado do Rio Grande do Sul, de praticamente não termos mais propriedades improdutivas. Todas elas já estariam superando as cargas animais preconizadas” (Entrevista ao autor).

³¹⁰ *Barreira impede vistoria em Bagé* (Correio do Povo 11/08/98). *Advogado preso em confronto – produtores rurais tentam impedir vistorias de técnicos do Incra em Bagé* (Zero Hora, 14/08/98).

³¹¹ *Ruralistas barram fiscais do Incra e policiais* (Zero Hora, 18/08/98); *Incra não faz vistoria* (Correio do Povo, 18/08/98).

tentativa foi mobilizado um poderoso aparato policial que contou com um efetivo de 300 soldados da Brigada Militar, os quais conseguiram garantir a passagem dos técnicos e a realização da vistoria em uma fazenda no município de Bagé³¹².

O fim dos protestos dos ruralistas somente ocorreu a partir do anúncio de um acordo firmado entre o governador, o ministro da agricultura e o Incra, no qual se previa a suspensão das vistorias no estado, assim que estivessem concluídas aquelas que haviam sido determinadas pela justiça. A estratégia final consistia ainda, no anúncio durante a realização da Expointer na cidade de Esteio, da aquisição de terras pelo Incra mediante a modalidade de Leilão³¹³. O que, aliás, já vinha sendo considerado pelo governo federal como uma das alternativas de se evitar os conflitos e dar mais celeridade ao processo de reforma agrária no estado³¹⁴. O acatamento do acordo feito em Brasília, por decisão dos ruralistas reunidos em assembléia no sindicato de Bagé pôs um fim no movimento “vistoria zero” que durante mais de quatro meses polarizou as opiniões no Rio Grande do Sul³¹⁵. Na ocasião, o presidente do sindicato rural, Gedeão Pereira Silveira anunciou que pretendia reunir na abertura da Expointer cerca de 10 mil produtores de todo o estado, a fim de transformar o espaço num palco de protestos e debates³¹⁶. Para completar esse cenário, alguns dias depois os jornais noticiariam a realização de cortes no orçamento do Incra em razão da crise internacional, o que interrompeu na prática a continuidade do programa de recadastramento, obrigando o Incra a adiá-lo para o ano de 1999³¹⁷.

O motivo principal de termos enfatizado detalhadamente o movimento “vistoria zero” diz respeito ao fato de que este, juntamente às ocupações de terras realizadas pelo MST, durante o período de 1995 a 1999, influenciou diretamente na luta política em torno da questão agrária gaúcha e na dinâmica das ações desencadeadas pelo Incra. O avanço das vistorias está diretamente relacionado à necessidade do Incra em responder as pressões políticas desencadeadas pelo MST e à demanda emergencial de famílias acampadas no estado. Tal avanço, no entanto, desencadeou uma reação do patronato rural que diante da possibilidade de terem as suas terras desapropriadas, protagonizaram uma ação inédita

³¹² *Brigada garante vistoria de fazenda* (Zero Hora, 26/08/98).

³¹³ *Acordo prevê a suspensão das vistorias. Governo federal confirma a aquisição de 30 mil hectares no estado par conter os ânimos dos fazendeiros gaúchos* (Zero Hora, 28/08/98). A matéria destaca que com o anúncio da suspensão das vistorias e do Leilão de terras, o governo federal esperava ganhar tempo para tentar novamente chegar a um consenso sobre os índices de produtividade. Segundo a matéria: “Bogo [Vicente Bogo – governador em exercício] e Turra [Francisco Turra – ministro da agricultura] acham que a estratégia contempla a todos os envolvidos: os fazendeiros não passariam por descumpridores da lei, já que as vistorias ordenadas pela justiça serão feitas, e o Incra garantiria o andamento da reforma agrária no estado. Não haveria assim nenhum grande derrotado na questão”.

³¹⁴ *Incra pretende evitar novas desapropriações* (Zero Hora, 15/08/98). Segundo a declaração do presidente do Incra, citada nesta matéria: “Nós preferimos comprar terras por meio de leilões, ou mesmo no mercado imobiliário do gênero. Dessa forma, imprimiremos mais velocidade à reforma agrária, com a redução dos problemas”.

³¹⁵ *Pecuaristas resolvem desmontar barreiras* (Zero Hora, 28/08/98).

³¹⁶ *Ruralistas ampliam debates em Esteio. Produtores prometem se deslocar ao parque em Esteio no dia 04 de setembro, na inauguração oficial da Expointer* (Zero Hora, 28/08/98); *Questão agrária dá o tom da feira. Solenidade oficial em Esteio teve a presença de 10 mil produtores rurais convidados pela FARSUL* (Zero Hora, 05/09/98).

³¹⁷ *Corte de Recursos suspende vistorias. O Incra interrompe o cadastramento rural dentro de um plano de medidas para economizar 194 milhões* (Zero Hora, 18/09/98); *Corte atinge programa de recadastramento de terra* (Folha de São Paulo, 22/09/98).

conseguindo não apenas barrar os processos de vistoria, como também questionar os índices de produtividade adotados pelo Incra.

Desse modo, o movimento “vistoria zero” serviu para reforçar a tese em voga entre os gestores públicos do governo FHC de que as desapropriações não eram o melhor caminho para os estados do sul, tanto é que se passou a estimular a adoção de mecanismos de obtenção de terras que privilegiassem a negociação, tais como, as compras, os leilões e o crédito fundiário, reforçando a opção pelo modelo de reforma agrária conduzido pelo mercado, cuja consolidação ocorreu no segundo mandato presidencial de FHC³¹⁸. Não foi à toa, portanto, que a primeira tentativa de Leilão de terras no país ocorreu no Rio Grande do Sul, no mês de novembro, tendo sido adiada para o mês de março de 1999, em razão dos vendedores de terras não terem apresentado a documentação no prazo³¹⁹.

Do que foi exposto ao longo desta seção é possível levantar as seguintes considerações:

1. A dinâmica de funcionamento da política agrária do governo FHC entre os anos de 1995 a 1999 foi determinada pelos seguintes aspectos conjunturais: a) pela crise vivida no setor agropecuário gaúcho; b) a forte pressão social representada pelas ocupações; c) o desinteresse do governo estadual conferir tratamento político aos problemas fundiários; d) pela existência de um Superintendente Regional com uma posição favorável à continuidade da política de assentamentos no estado; e) pela reação desencadeada pelo patronato rural de Bagé contra a realização das vistorias.
2. Destes cinco aspectos, o avanço das ocupações de terras pelo MST e o movimento de resistência às vistorias protagonizado pelo patronato rural de Bagé, foram sem dúvida alguma, os mais significativos, influenciando diretamente no perfil de atuação assumido pelo Incra a partir de então.
3. O movimento “vistoria zero” se singularizou por ter sido a primeira mobilização política, ocorrida no Rio Grande do Sul, a partir da liderança de um sindicato patronal para impedir a realização de vistorias pelo Incra, caracterizando-se por ser uma *ação ilegal*, uma vez que impossibilitou a autarquia federal de cumprir com a sua função constitucional, qual seja, a fiscalização do cumprimento da função social da propriedade fundiária. Tal ação colocou os ruralistas e a sua entidade de representação, a FARSUL, em flagrante contradição com o seu discurso de defesa da legalidade, rigorosamente cobrado dos governos estaduais a cada ocupação realizada pelo MST.
4. Do ponto de vista político, a realização de barreiras na entrada das propriedades rurais para impedir a entrada dos técnicos do Incra, podem ser equiparadas às ocupações realizadas pelo MST, uma vez que também se constituem num tipo de ação direta. A diferença entre ambas reside nos objetivos finais preconizados pelas ações. As ocupações se caracterizam como uma ação que visa tornar público o não cumprimento da função social de um determinado imóvel rural, pressionando o Estado a realizar a sua desapropriação e, numa perspectiva mais ampla, se constituem numa das principais estratégias de luta política dos MSC pela realização de uma reforma agrária no país. As barreiras dos ruralistas, por sua vez, visam

³¹⁸ *Leilões de terra começam em dois meses* (Zero Hora, 02/09/98). Segundo o depoimento do ministro Raul Jungmann citado na matéria: “Se o leilão der certo, vamos revolucionar o processo de reforma agrária no Brasil. Vamos começar os leilões por aqui porque não me conformo que a meta do estado seja assentar 1,5 mil famílias”.

³¹⁹ *Leilão de terras será em março* (Zero Hora, 01/10/98).

impedir a aferição do cumprimento da função social da propriedade rural pelo Incra, convertendo-se numa estratégia de luta política que bloqueia a continuidade das desapropriações e, numa perspectiva mais ampla, numa estratégia nitidamente contra-reformista.

5. A grande adesão obtida pelo movimento junto aos proprietários fundiários do estado, deve-se principalmente à habilidade política do sindicato rural de Bagé e da FARSUL em fazer crer que a ação do Incra afetaria a todos os pecuaristas da região. Tal discurso constituiu-se numa clara distorção dos fatos, uma vez que as vistorias estavam programadas para ocorrer em uma parcela minoritária das propriedades do município. Ao invocar a mobilização da “classe” ante uma ameaça iminente, o patronato rural criou as condições para estabelecer um forte sentido de unidade política que oportunizou a continuidade do movimento por um longo período³²⁰.
6. O movimento “vistoria zero” conseguiu impor a suspensão das vistorias por tempo indeterminado no estado, ao mesmo tempo em que promoveu um questionamento dos índices de produtividade utilizados pelo Incra³²¹. Além disso, as pressões dos ruralistas levaram o governo a acatar a proposta de formação de uma comissão especial para revisar os índices de lotação pecuária, a qual foi majoritariamente composta por técnicos e pesquisadores que contribuíram para cancelar e legitimar politicamente uma proposta de índices coerente com as posições defendidas pelo patronato rural e a FARSUL.
7. O patronato rural gaúcho ao questionar os índices de produtividade, se concentrou sobre o principal critério utilizado pelo Estado para fazer cumprir a função social da propriedade fundiária. Em que pesem as evidentes limitações presentes no atual ordenamento jurídico institucional para a execução de uma reforma agrária pode-se dizer que o critério da improdutividade mensurado a partir dos índices de produtividade, bem ou mal, ainda tem possibilitado à continuidade das desapropriações e a implantação de novos assentamentos. Caso fosse vencedor na sua tentativa de rebaixar os índices de lotação pecuária, o patronato rural gaúcho teria conseguido, numa só cartada, deslegitimar a ação do Estado e dos movimentos sociais. Eis a razão deste evento apresentar uma importância crucial no entendimento da luta política em torno da questão agrária gaúcha nos anos 90, pois permitiu a criação de um expediente político que será acionado todas as vezes que as ocupações e as ações do Incra, extrapolarem os limites passíveis de serem aceitos pelo patronato rural³²².

³²⁰ De acordo com os dados do Censo Agropecuária do IBGE de 1995/96, o município de Bagé possui 474 estabelecimentos com menos de 10 hectares, 867 entre 10 e 100 hectares, 180 entre 100 e 200 hectares, 206 entre 500 e 200 hectares, 206 entre 500 e 2000 hectares, 41 com mais de 2000 hectares e 2 sem declaração. Ou seja, esses dados revelam que a maioria dos estabelecimentos existentes em Bagé não seria atingida pelas vistorias. Segundo a declaração do produtor Urutau Gomes Marques de Bagé, citada em matéria do jornal Zero Hora: “É mentira e uma manipulação dizerem que somos um imenso latifúndio. A bronca foi criada por meia dúzia que é dona do sindicato rural – denúncia Marques, apontando que mais de dois terços dos proprietários que começaram a fazer piquete nas porteiras nunca serão vistoriados”. In: *Cridador não vai resistir* (Zero Hora, 06/07/98).

³²¹ Essa citação em matéria do jornal Zero Hora indica as dificuldades encontradas pelo Incra: “Visitamos 60 fazendas e fomos impedidos de trabalhar em 140 locais – diz o engenheiro agrônomo e coordenador operacional do instituto em Bagé, Pedro Zilli”. In: *Clima de guerra com o Incra* (Zero Hora, 05/07/98).

³²² O depoimento de Flávio Santana Xavier (INCRA/RS) aponta os principais reflexos trazidos pelo movimento “vistoria zero” sobre a ação da autarquia no estado: “De lá para cá as vistorias praticamente

8. Os movimentos sociais do campo e as forças de esquerda, em especial o PT, ao não participarem diretamente do debate em torno da definição de uma nova proposta de índices na comissão especial, abriram espaço para a legitimação da proposta defendida pelo patronato rural. Com isso, perderam uma grande oportunidade para pôr em causa com argumentos “técnicos” esgrimidos por pesquisadores com posições próximas à FARSUL, deixando as propostas apresentadas tanto pelo Incra e pela UPF órfãs de um necessário apoio político para a sua legitimação.
9. O movimento “vistoria zero” ao impedir a continuidade das desapropriações do Incra acabou reforçando a tese do governo federal de que no Rio Grande do Sul o melhor caminho seria apostar nos mecanismos de obtenção de terras que privilegiassem a negociação em detrimento do conflito. Nesta direção, as compras, os leilões e o programa de crédito fundiário se consolidaram como as principais ações da política agrária do segundo governo FHC, conforme se verá nas próximas seções.

4.3. A política agrária durante o segundo governo FHC (1999-2002)

O início do segundo mandato presidencial de FHC foi marcado por um contexto macroeconômico fortemente recessivo, uma vez que os impactos causados pela moratória da Rússia em 1997 causaram uma evasão de divisas que levaram o governo brasileiro a recorrer a um empréstimo junto ao Fundo Monetário Internacional. Como contrapartida, o governo se comprometeu a adotar um rigoroso programa de ajuste fiscal para sanar o seu déficit público. No ano de 1999, ainda sob o impacto da crise russa, o câmbio fixo foi abandonado em favor do câmbio flutuante, o que desvalorizou fortemente o Real. No âmbito das contas públicas foram realizados cortes de verbas em várias áreas do governo, inclusive no Ministério Especial de Política Fundiária (Cordeiro et. Al, 2003: p.18; Carvalho Filho, 2001: p. 216).

Além dos cortes orçamentários, a política agrária imprimida no segundo mandato do governo FHC foi marcada por mudanças significativas nas suas diretrizes orientadoras, nas quais as ações centradas nas desapropriações foram sendo paulatinamente secundarizadas em favor da consolidação dos instrumentos de obtenção de terras baseados na negociação, fortalecendo assim, o modelo de reforma agrária de mercado. Desse modo, logo no início do mandato, o governo tomou duas iniciativas de grande impacto, uma no primeiro semestre de 1999 e outra em janeiro de 2000. A primeira delas foi o lançamento de dois documentos que continham as diretrizes básicas do governo para o campo, o “Novo Mundo Rural (Brasil,1999a) e a “Nova Reforma agrária” (Brasil, 1999b). A segunda foi a transformação do MEPF em Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), dotando-o com uma estrutura operacional permanente, à semelhança dos demais ministérios (Medeiros, 2002; Pereira, 2004).

Na concepção dos documentos lançados pelo governo a agricultura familiar passava a ser encarada como um elemento-chave da sua estratégia de desenvolvimento rural, a qual deveria ser pensada mais num quadro territorial do que setorial, uma vez que se afirmava que o rural não poderia ser confundido com o agrícola. A valorização da

acabaram. Só aconteceram quando um superintendente queria ir embora. Foi o que aconteceu com o Jânio, por exemplo. O Jânio era o superintendente na época das primeiras vistorias em Bagé. Ele foi embora, depois reassumiu em 2000 e em 2002 decidiu fazer vistorias em São Gabriel. A Farsul fez as barreiras e o FHC o demitiu. Mas, do ponto de vista objetivo, de 1998 para cá praticamente não se fez mais vistorias”.

agricultura familiar ocorreu mediante a redução do *status* da reforma agrária como uma política estrutural, sendo convertida num instrumento geral de apoio a agricultura familiar (Teixeira, 1999: p. 01). O discurso governamental baseava-se na premissa de que era chegado o momento de dar um salto de qualidade na reforma agrária, tornando-a uma alavanca para o desenvolvimento econômico sustentável do meio rural. Segundo as novas diretrizes do governo:

A nova reforma agrária parte de uma premissa: o trabalhador rural assentado na terra deve tornar-se um agricultor familiar, capaz de produzir excedentes ao próprio consumo e de comercializá-lo no mercado a preços competitivos e compensadores, de tal forma que possa progredir individualmente e ajudar a desenvolver o país (Brasil, 1999b: p. 05).

Entre os principais vetores propostos nessa estratégia de desenvolvimento rural do governo FHC estavam: 1) a descentralização operacional da política de reforma agrária; 2) a terceirização e a privatização de grande parte das atividades e serviços vinculados ao programa de reforma agrária; 3) a rápida emancipação dos assentamentos; 4) o enquadramento da política agrária no âmbito de uma política compensatória deslocada da órbita macroeconômica; 5) a diversificação dos mecanismos de obtenção de terras, privilegiando-se a compra e venda da terra através do Banco da Terra (Pereira, 2004: p. 152-153).

Em primeiro lugar, é preciso ter presente que o diagnóstico do governo sobre a sua política fundiária durante o primeiro mandato enfatizava que a reforma agrária havia sido uma das suas maiores prioridades, apontando a criação do MEPF, o aperfeiçoamento da legislação, o assentamento de 287 mil famílias e um suposto “abrandamento” da violência no campo, como indicadores do êxito da sua gestão³²³. Porém, esses mesmos resultados que eram apontados pelo governo como provas do sucesso da sua política agrária, paradoxalmente, converteram-se em argumentos que invocavam a necessidade de modificá-la. Entre esses argumentos estavam: a) o modelo de reforma agrária vigente “só tinha porta de entrada, não de saída”, pois eram muitas as condições que o governo tinha que cumprir pra emancipar os assentados e iniciar a cobrança da infra-estrutura construída; b) a aceleração da reforma agrária, com a multiplicação dos assentamentos, havia tornado o modelo inviável; c) o PROCERA não podia atender a demanda crescente de novos assentados, concedendo aos mesmos subsídios praticados; d) a pressão dos movimentos sociais na indicação das áreas a serem desapropriadas e a arregimentação de um público de desempregados urbanos e sem “vocação agrícola” teria gerado projetos de assentamentos em solos ruins ou localização inadequada, nos quais eram garantidas apenas as condições de sobrevivência das famílias às custas de elevados investimentos públicos e sem perspectiva de retorno e progresso. Como resultado desse processo, argumentava o governo, a estrutura do Incra havia perdido a sua capacidade de administrar essa “bola de neve” (Brasil, 1999b: p. 03).

Diante desse diagnóstico, a solução passava pela transformação do antigo sem-terra em um agricultor viável economicamente, a fim de beneficiar um maior número de pessoas e municípios com vocação rural. O caminho proposto para tal transformação passava pela descentralização das ações da reforma agrária, estabelecendo-se parcerias com os estados,

³²³ No que se refere à violência no campo, Carvalho Filho (2001: p. 218) apresenta um conjunto de dados compilados pela CPT que contestam o diagnóstico do governo, mostrando que ao contrário de um suposto “abrandamento”, a violência no campo aumentou sob o governo FHC.

municípios e forças sociais atuantes no campo. A programação dos assentamentos não seria mais decidida de forma centralizada em Brasília, mas sim com a participação dos Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Sustentável, compostos por representantes das administrações locais, de organizações não-governamentais, de entidades de representação dos trabalhadores rurais e do patronato. Para efetivar a descentralização, o governo federal firmou convênios com diversos estados logo no início de 1999 (Brasil, 1999b: p. 05).

Em segundo lugar, como parte da nova proposta do governo foram atribuídas aos assentados um conjunto de tarefas que anteriormente cabiam ao Incra, tais como, os trabalhos de topografia, a demarcação dos lotes, a construção da infra-estrutura básica e a elaboração do plano de desenvolvimento dos assentamentos (PDA's) (Medeiros, 2002: p. 169).

Em terceiro lugar, ainda na perspectiva da descentralização, o governo propugna a emancipação rápida dos assentamentos (em dois ou três anos após a demarcação dos lotes), objetivando transformá-los em agricultores familiares plenos. Com essa medida o governo concluiria o seu plano de equiparação dos assentados aos agricultores familiares, em parte efetivada com a unificação do PRONAF e do PROCERA, o que na prática significou a extinção do segundo (Medeiros, 2002: 169). Em face das pressões exercidas pelos movimentos sociais do campo contra essa proposta, o governo acabou criando a linha "A" do Pronaf em condições diferenciadas para os assentados, o que revogou a pretendida indistinção entre assentados e agricultores familiares (Alentejano, 2000: p. 10).

Em quarto lugar, registre-se que o tema da reforma agrária sob o segundo governo FHC continuou sendo tratado como uma política compensatória, sem pretensões de alterações profundas na estrutura agrária brasileira e deslocadas da órbita macroeconômica. Segundo discurso do governo, a sua meta para o campo continuava sendo: "erradicar a miséria, combater a pobreza, assegurar as condições necessárias para a pequena produção sustentável, e elevar continuamente a qualidade e a produtividade da agropecuária voltada para os grandes mercados nacionais e estrangeiros"³²⁴ (Cardoso, 1998, p. 255). Outro aspecto que corrobora com essa constatação, está relacionado à ausência de metas para a política fundiária, assim justificada pelo governo: "Com o deslocamento do foco da reforma agrária para a qualidade, o governo não estabeleceu meta numérica para o assentamento de trabalhadores rurais este ano. Contudo, o recurso a novas formas de aquisição de terras permite atingir resultados acima da média dos últimos quatro anos"³²⁵ (Brasil, 1999b: p. 10).

³²⁴ Essa passagem revela explicitamente qual era a visão do governo sobre as diferentes formas de agricultura existentes no mundo rural, na qual caberia à denominada agricultura familiar o cumprimento de um papel eminentemente social, através do combate e do alívio da pobreza e de uma integração restringida aos mercados agrícolas. Já à agricultura empresarial em grande escala, caberia a elevação dos seus níveis de produtividade, uma vez que na concepção do governo, esta era considerada o pólo dinâmico da economia agrícola. Pode-se dizer que esta mesma concepção permanece, ainda que com ênfases diferenciadas, no âmbito das políticas agrícolas do governo Lula, pois o denominado "agronegócio" continua sendo considerado como um setor importante, em face do seu peso econômico na geração de saldos exportáveis.

³²⁵ Na análise realizada por Medeiros & Leite (2004: p. 374), os autores constataram uma diferença de desempenho entre os dois governos de FHC, visto que no segundo mandato ocorreu uma diminuição no número de famílias assentadas e na área de terra arrecadada, apesar do aumento no número de projetos. Segundo esses autores: "Deve-se considerar também que, nas estatísticas de 1999 a 2002, estão incluídos os projetos derivados das modalidades de crédito fundiário, que possuem pouca influência nos números de 1995-99".

Em quinto lugar, o governo destacava que o modelo baseado nas desapropriações por interesse social tinha um caráter *necessariamente conflitivo*, no qual realizavam-se transferências forçadas de imóveis rurais dos latifundiários para os trabalhadores rurais sem-terra, sem levar em conta a existência de uma intenção dos proprietários em negociar. Tal fato implicava no encaminhamento desses casos à justiça, cabendo a mesma à retirada da propriedade e a determinação das indenizações, o que acabava aumentando o preço das terras³²⁶. Além disso, o governo apontava como inconveniente, a necessidade de incorporação das terras desapropriadas ao patrimônio público, cujo retorno ao patrimônio privado envolvia custos adicionais, criando assim, vínculos de dependência entre os assentados e o INCRA (Brasil: 1999a: p. 36).

Como solução para tais dificuldades, o governo propugna a incorporação de outros instrumentos de obtenção de terras que pudessem a um só tempo, reduzir os custos e dar mais agilidade e transparência ao processo, sem que isso significasse o abandono das desapropriações³²⁷. Nessa direção o governo destacava que:

A instituição do Banco da Terra e a experiência recente do Projeto Cédula da Terra apontam na direção de que a diversificação dos instrumentos para a obtenção de recursos fundiários, em uma conjuntura em que as resistências dos proprietários foram extremamente reduzidas, favorecerá a manutenção dos resultados obtidos no atual governo (Brasil: 1999a: p. 36).

Como se vê, o discurso governamental indicava claramente que na sua nova estratégia, a ênfase recairia sobre a reforma agrária conduzida pelo mercado. Nessa estratégia, além do Banco da Terra o governo destacava que se utilizaria também dos seguintes instrumentos de obtenção de terras: 1) as desapropriações de latifúndios improdutivos e com trabalho escravo; 2) a aquisição mediante a realização de leilões e compras diretas; 3) a destinação de terras públicas da União, retomando-se aquelas ocupadas irregularmente, os lotes vagos em assentamentos, as terras públicas estaduais, além de dar continuidade aos processos de regularização e titulação; 4) as terras confiscadas (cultivadas com psicotrópicos); 5) outros instrumentos como o projeto Casulo (pequenos assentamentos de propriedade municipal, localizados nas imediações de médios e pequenos municípios) e os arrendamentos (Brasil, 1999b: p. 40).

Assim sendo, a dinâmica da luta política em torno da questão agrária no segundo mandato de FHC seria marcada logo no seu início por uma forte oposição dos movimentos

³²⁶ Percebe-se aqui um nítido equívoco por parte do governo no que se refere ao seu diagnóstico sobre o instrumento de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, pois o que está em questão não é o interesse ou desinteresse dos proprietários em negociar e, sim, a obrigação do Estado brasileiro em sancionar os imóveis rurais que não estejam cumprindo com a sua função social, mediante a sua expropriação e a indenização nos termos da legislação em vigor. Se os atuais procedimentos jurídicos estão encarecendo o processo de desapropriação, é precisamente sobre eles que o governo deveria ter concentrado os seus esforços no sentido de propor mudanças legislativas que minorassem os seus custos. Ao secundarizar o instrumento da desapropriação e privilegiar o MRAM, o governo além de ter optado por linha de atuação política de menor tensão entre as forças sociais, contribuiu para enfraquecer o único preceito constitucional – conquistado após décadas de lutas sociais no campo - que impõe restrições ao direito de propriedade absoluto que tem vigorado no Brasil desde a aprovação da Lei de Terras, em 1850.

³²⁷ Segundo o governo: “Continuarão as desapropriações como principal instrumento de acesso à terra, mas de preferência negociadas e não litigiosas. Reduz-se assim o risco de indenizações muito onerosas e se faz valer o fato de que, em varias regiões, o Incra é o único comprador em mercado vendedor. E, portanto, induz patamares de preços mais justos. É o bom negócio da sociedade” (1999b: p. 06).

sociais e sindicais do campo ao Banco da Terra. A criação desse programa reforçou a percepção de que estava em curso um processo de substituição do modelo desapropriacionista de reforma agrária pela compra e venda de terras, a qual era agravada por dois fatores: a) pela redução dos recursos para as atividades finalísticas do Incra; b) pelo fato do Banco Mundial acenar com a possibilidade de efetuar um grande empréstimo para o Banco da Terra (Pereira, 2004: p. 155-156).

As reações ao Banco da Terra foram diversificadas e partiram de diferentes entidades de representação política envolvidas no processo, as quais passaremos a pontuar na seqüência. No que diz respeito às entidades patronais houve um apoio explícito ao programa, principalmente por ele ter sido pautado pelo respeito ao direito de propriedade e às regras de mercado e por procurar eliminar o conflito e as disputas fundiárias. O Banco da Terra correspondia às demandas tradicionais do setor, que sempre se posicionou contrário à reforma agrária baseada na desapropriação, inclusive através da constante desqualificação dos assentados, acusando-os de serem externos ao meio rural e sem vocação agrícola (Medeiros, 2002: p. 82-84).

No que diz respeito às entidades de representação dos trabalhadores rurais, ou com ligação às mesmas, merece destaque as posições assumidas pela CONTAG, MST, CPT e pelo Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça no Campo (FNRJC). A CONTAG, desde a sua origem sempre insistiu em uma reforma agrária com base na desapropriação dos imóveis rurais improdutivos, sendo que essa reivindicação aparece nos anais dos seus congressos, nos “Gritos da Terra” e na ênfase às ocupações ao longo dos anos 90. Entretanto, desde o Grito da Terra de 1996, começou a aparecer a reivindicação por um programa de crédito fundiário, como forma de possibilitar a aquisição de terras para os jovens agricultores e pelos agricultores familiares com áreas insuficientes³²⁸ (Medeiros: 2002: p. 84).

Apesar da Contag ser favorável a um programa de crédito fundiário, se posicionou contrária à proposta do governo materializada no Cédula da Terra e no Banco da Terra. Esse posicionamento perpassava todos os documentos sindicais e declarações públicas da Contag, nos quais defendia-se que a desapropriação por interesse social deveria promover a punição ao latifúndio, assim como exigência do cumprimento da função social nas propriedades rurais, a extinção dos juros compensatórios nas ações judiciais contra as desapropriações e o estabelecimento de um limite máximo para a propriedade. Como mecanismo complementar à desapropriação, a entidade defendia a adoção de um programa de reordenamento fundiário, no qual não poderiam ser utilizadas as terras passíveis de desapropriação, com a ampla participação dos trabalhadores(as) rurais na concepção, implantação e gestão (Medeiros, 2002: p. 87).

A posição do MST, por sua vez, foi, e ainda é, pautada na defesa de que a reforma agrária deve ser baseada na desapropriação por interesse social de todas terras que não cumprem com a sua função social, conforme determina a Constituição Federal. Segundo Medeiros:

Se, em meados dos anos 80, no contexto das disputas em torno do Plano Nacional de Reforma Agrária, sua palavra de ordem era “não ao Estatuto da Terra” e propusesse inclusive a desapropriação de propriedades produtivas, aos poucos sua posição se fixou na demanda por terras improdutivas, alvo preferencial das

³²⁸ Segundo Medeiros (2002: p. 84) a presença da reivindicação de um programa de crédito fundiário correspondia ao aumento progressivo do espaço dos agricultores familiares e das suas problemáticas na pauta da Confederação.

ocupações de terra ao longo dos anos 90 e, em especial, quando o movimento intensificou, no início do governo Fernando Henrique Cardoso. Passou, assim, a disputar ante a sociedade uma interpretação da Constituição, fundada na defesa da função social que a propriedade da terra deveria exercer (Medeiros, 2002: p. 88).

Desse modo, a criação do Banco da Terra se constituiu numa questão central para o MST, pois, conforme a sua interpretação, o programa deslocava as funções do Estado, ameaçava o instrumento da desapropriação, relegava ao mercado a resolução do problema do acesso a terra e criava alternativas que impunham outras mediações que não a de um movimento social organizado. As primeiras iniciativas do governo passaram praticamente despercebidas pelo MST. Porém, quando o PCT ganhou visibilidade e o governo acenou com a possibilidade de expandi-lo para todo o país, o MST passou a criticá-lo duramente, insistindo na centralidade das desapropriações e condenando as propostas de reforma agrária conduzida pelo mercado (Medeiros: 2002: p. 89).

Para o MST, o governo deveria desapropriar as terras improdutivas, pagando a indenização correta e independentemente do proprietário querer ou não. O governo deveria cumprir o que determina a Constituição Federal desapropriando as terras que não cumprem com a função social e, para fazer isso não era necessário negociar com o fazendeiro. Apesar de ser convidado pelo governo, o MST se negou a participar do Conselho Curador do Banco da Terra e passou a se articular nacionalmente com outras entidades através do FNRJC e internacionalmente através da Via Campesina e da Campanha Global pela Reforma Agrária. No plano local, chegou inclusive a se antecipar ocupando áreas de terras destinadas ao programa (Medeiros, 2002: p. 89-90).

A CPT, a exemplo da CONTAG e do MST, desde à implantação do Banco da Terra passou a denunciar a estratégia do governo federal, acusando-o de transferir a responsabilidade governamental da reforma agrária para as mãos dos latifundiários e das oligarquias estaduais e municipais, condenando os agricultores familiares a competirem pelo crédito rural em situações de mercado extremamente desfavoráveis. Na ótica da CPT, o governo estaria agindo no sentido de enquadrar as políticas agrícolas e agrárias como políticas compensatórias que devem ser excluídas da política econômica central. O Banco da Terra era concebido como uma estratégia do governo para combater política e ideologicamente os movimentos sociais (Medeiros, 2002: p. 92-93).

Por fim, é necessário registrar que nesse embate contra as propostas de MRAM, defendidas pelo governo federal e pelo Banco mundial, destacou-se a atuação decisiva do FNRJC³²⁹. O Fórum foi criado em 1995, articulando entidades de representação de trabalhadores do campo, entidades de apoio e prestação de serviços, cuja finalidade era articular ações conjuntas, visando estimular a luta pela reforma agrária, num momento em que as ocupações de terra se intensificavam. O Fórum passou a substituir a ação da Campanha Nacional pela Reforma Agrária, bastante atuante até a época da Constituinte (Medeiros, 2002: p. 94).

³²⁹ O FNRJC é composto por 32 entidades, entre as quais estão: a CPT, a Contag, o MST, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Federação dos Órgãos Assistenciais e Educacionais de Base (FASE), o Instituto de Estudos Sócio-econômicos (INESC), Associação Brasileira de Reforma Agrária, a Confederação Nacional dos Servidores do Incra (CNASI), o Instituto Brasileiro de Análise Socioeconômicas (IBASE), o Departamento de Estudos e Serviços Rurais (DESER), entre outras (Medeiros, 2001: p. 81).

Assim, ao longo de 1998 o Fórum elegeu como objeto central de sua ação a luta contra o Cédula da Terra e o Banco da Terra, considerados como os instrumentos de implantação do MRAM no Brasil e extensão da política liberal de FHC para o campo brasileiro. Nessa época, o Fórum optou como estratégia de ação, a utilização dos próprios mecanismos do Banco Mundial, entre os quais estava o Painel de Inspeção³³⁰. Durante o segundo governo de FHC o Fórum encaminhou solicitação ao Painel de Inspeção referentes ao Cédula da Terra em duas ocasiões, uma em outubro de 1998 e outra em agosto de 1999, sendo que em ambas o Banco Mundial recusou a solicitação³³¹.

Apesar da dinâmica da luta política em torno da questão agrária ocorrida durante o segundo mandato de FHC ter se concentrado nos programas do MRAM, isso não significa que as desapropriações tivessem sido paralizadas, ao contrário, elas continuaram sendo realizadas em resposta as ocupações ocorridas no período. Cabe registrar, no entanto, que as ocupações arrefeceram entre o período de 1999 a 2002, possivelmente em face dos efeitos provocados pelas medidas de reorientação da política agrária do governo, conforme indicam os dados do quadro a seguir (Medeiros & Leite, 2004: p. 371).

Quadro 3: Número de Ocupações e conflitos no campo entre os anos de 1995 a 2002.

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nº. de ocupações	146	398	463	599	593	393	194	184
Nº. de conflitos	440	653	658	751	870	556	681	743

Fonte: Extraído de Medeiros & Leite (2004, p. 372)

Do mesmo modo, na comparação dos dados do primeiro governo FHC com o segundo, verificou-se uma diminuição considerável no número de famílias assentadas e na área de terra arrecadada, apesar do aumento do número de projetos. Isso demonstra que o avanço na implantação dos assentamentos pelo governo está diretamente relacionado às pressões desencadeadas pelos trabalhadores rurais e suas organizações (Heredia et al., 2002: p. 78). Eis a razão principal do empenho do governo FHC em apostar fortemente nos mecanismos de obtenção de terra presentes no MRAM, já que com estes o governo esperava desativar a conexão existente entre as ocupações e as desapropriações e ao mesmo tempo recuperar a iniciativa na condução da sua política agrária. Na tabela a seguir estão compilados os resultados globais da política agrária dos governos de FHC.

³³⁰ O *painel de inspeção* trata-se de uma instância de *apelação* existente ao nível do Banco Mundial que permite que entidades de representação da sociedade civil encaminhem pedidos de investigação dos seus projetos financiados, sempre que julgarem que estes não estejam em consonância com os objetivos previstos, ou que tragam danos às comunidades financiadas. No caso do Brasil, os pedidos de solicitação do painel foram acompanhados de uma longa disputa política entre o governo, o Banco Mundial e as entidades reunidas no FNRJC, pois estava em jogo não apenas o “bom” funcionamento do projeto Cédula da Terra, mas sim todo o desdobramento futuro da reforma agrária pelos “mecanismos de mercado”, uma vez que se tratava de um projeto piloto que servia de laboratório para a futura implantação do Banco da Terra. Sobre o assunto ver Barros (2001); Sauer e Wolf (2001); Medeiros (2002).

³³¹ Uma análise detalhada desse processo pode ser encontrada principalmente em Pereira (2004), além desta também nos trabalhos de Barros (2001); Sauer e Wolf (2001); Medeiros (2002); Medeiros & Leite (2004).

Tabela 5: Assentamentos criados nos governos de FHC: 1995-2002

Discriminação	1995-1998	1999-2002	1995-2002
Nº de Projetos criados	2.428	2.672	5.100
Nº de famílias assentadas	284.228	139.585	423.813
Área (em ha)	12.788.926	9.236.855	22.025.781

Fonte: Extraído de Medeiros & Leite (2004: p. 375).

Na próxima seção analisaremos a dinâmica da luta política em torno da política agrária federal, no estado do Rio Grande do Sul ocorrida entre os anos de 1999 a 2002.

4.4. A política agrária do governo federal no Rio Grande do Sul (1999-2002)

Para entendermos a dinâmica de funcionamento da política agrária federal no Rio Grande do Sul durante o segundo governo FHC é preciso considerar uma série de acontecimentos importantes que marcaram a conjuntura política estadual naquele período. Começamos por registrar que o ano de 1999 iniciou com a Superintendência Regional do Incra sendo comandada por Paulo Emílio Barbosa, em substituição a Jânio Guedes da Silveira que havia pedido demissão no dia 31 de março de 1998, cujo cargo estava sendo ocupado interinamente por Dorival Sostisso, um funcionário de carreira do INCRA/RS³³². A sua nomeação foi relativamente rápida, em face da pressão social exercida pelo MST e pela elevada demanda emergencial por terra, expressa na existência de 2,8 mil famílias acampadas em dois locais: em Viamão (1,5 mil) e em Santo Antônio das Missões (1,3 mil)³³³.

Nesse contexto, a nova gestão da superintendência Regional do Incra, deparou-se com a necessidade de responder a demanda emergencial por terra, seguida das pressões do MST, num momento em que o governo federal havia realizado cortes drásticos no orçamento da autarquia que comprometiam o cumprimento das metas anuais de assentamentos divulgadas publicamente³³⁴. Esse quadro era agravado ainda mais em face da suspensão das vistorias decorrentes dos desdobramentos políticos produzidos pela reação do patronato rural no movimento “vistoria zero”, no ano de 1998.

Desse modo, o prosseguimento de uma política de assentamentos no estado estava obstaculizado pelos cortes orçamentários, pela indisposição do governo federal em fazer o

³³² Durante o segundo governo de FHC, o cargo de Superintendente Regional do Incra mudou de ocupante por cinco vezes, sendo que essas trocas estão diretamente relacionadas às tensões ocorridas na luta política em torno da questão agrária no estado. Comandaram o Incra nesse período os seguintes nomes: 1) Paulo Emílio Barbosa, procurador de Justiça do Ministério Público Estadual (13/11/98 a 01/12/99); 2) Eduardo Henrique Freire, servidor do Incra de Brasília (01/12/99 a 10/03/00); 3) Marilena Corbelini, servidora aposentada do INCRA/RS (10/03/00 a 06/06/00); 4) Jânio Guedes da Silveira, servidor da EMATER/RS (06/06/00 a 14/05/02); 5) Waldir Dorini, servidor do INCRA/PR (14/05/02 a 14/02/03). Informação fornecida por Roberto Ramos, servidor do INCRA/RS, integrante da Divisão de Suporte Operacional.

³³³ *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, 05/01/99).

³³⁴ *Assentamentos de sem-terra ficarão abaixo da meta em 99. Corte de 47% no orçamento reduzirá o número de famílias atendidas* (Zero Hora, 06/12/98). Apesar dessas dificuldades o novo superintendente regional do Incra anunciou uma meta de 2,5 mil famílias a serem assentadas no ano de 1999, apostando num possível redimensionamento das verbas do governo federal para a reforma agrária e na expectativa de que a realização dos leilões de terras pudessem atender a demanda existente no estado. In: *Mil assentamentos em 6 meses – Incra quer beneficiar 2,5 mil famílias em 1999. MST não dá trégua a Olívio* (Correio do Povo, 06/01/99).

enfrentamento ao movimento de resistência do patronato rural e pela sua adesão ao MRAM e aos instrumentos de obtenção de terras que privilegiavam a negociação. Tudo isso, contribuiu para que as desapropriações por interesse social no estado fossem secundarizadas. Segundo o depoimento de Jânio Guedes da Silveira (INCRA/RS):

Dentro do INCRA começou a se criar a idéia de que a desapropriação era muito difícil e que, portanto, era preciso trabalhar com outros instrumentos, o que você chamou de reforma agrária de mercado. A idéia era que para as regiões Sul e Sudeste novos instrumentos deveriam ser criados. Aí havia duas visões, uma que defendia o aperfeiçoamento dos instrumentos de reforma agrária e a outra que defendia mecanismos de mercado, menos conflituosos, como a compra de terras, com o discurso de que mudanças legislativas não passariam no Congresso e que aquelas regiões eram produtivas, com uma agricultura mais forte e dinâmica. Predominou no governo FHC essa segunda visão. Daí vieram a idéia dos leilões, o decreto 433, cuja minuta foi alterada, e os convênios com governos estaduais para a compra de terra colocando-se mais dinheiro e menos TDAs, exatamente para seguir um outro caminho, menos conflituoso, tentando adequar a legislação e os instrumentos vigentes para assentar mais famílias e não acirrar mais os ânimos na área da desapropriação (Entrevista ao autor).

Convém registrar ainda, que a tentativa de obtenção de terras mediante a realização de Leilões na Bolsa de Mercadorias do Rio Grande do Sul fracassou rotundamente e acabou reforçando a opção pelas alternativas de obtenção de terras pela via do mercado, além é claro, da necessidade da descentralização operacional da reforma agrária³³⁵. Segundo o depoimento de Paulo Emílio Barbosa (INCRA/RS):

O primeiro leilão de terras realizado no Brasil foi aqui no Rio Grande do Sul, e os fazendeiros o boicotaram, não disponibilizando nenhuma área sequer. Nós saímos com uma frustração tremenda. O ministro Jungmann apostou todas as fichas naquele mecanismo, e não funcionou. Não sei se o governo conseguiu levar a termo tais leilões em outros estados do Brasil, mas se o fez, acho que também não deram em nada (Entrevista ao autor).

Por fim, um último acontecimento importante na conjuntura estadual foi a eleição da *Frente Popular* ao governo estadual, a qual possuía um perfil político e ideológico nitidamente oposicionista ao governo federal, apresentando uma forte sintonia com as reivindicações dos movimentos sociais e sindicais do campo, expressa num programa agrícola e agrário que tinha por meta o fortalecimento da agricultura familiar e o assentamento de 10 mil famílias de agricultores sem-terra. Tal sintonia resultou na ocupação de cargos estratégicos do governo por integrantes desses movimentos, ou por pessoas a eles vinculadas, especialmente na Secretaria da Agricultura e Abastecimento. Essa vinculação do governo estadual com os MSC resultou num posicionamento contrário ao MRAM, principalmente ao Banco da Terra, o que dificultou a viabilização do programa nos moldes como ele estava sendo pensado pelo governo federal, na qual a adesão do estado resultaria na criação de uma agência estadual do Banco da Terra. Tal dificuldade, conforme veremos a seguir, não impediu a viabilização desse programa no estado.

O governo da *Frente Popular* também era crítico à política de descentralização preconizada pelo governo federal. Porém, paradoxalmente, acabou aderindo à mesma, uma vez que alguns dos principais instrumentos de política agrária pertencem exclusivamente à

³³⁵ *Leilão de terras na BMRS fracassa. Corretores alegam que preço de abertura oferecido pelo Incra não despertou interesse dos vendedores* (Correio do Povo, 17/03/99).

União, o que limita seriamente a capacidade de ação dos estados no equacionamento dos problemas fundiários. Assim, uma das alternativas para o governo estadual cumprir com a meta do seu programa agrário era aderir à proposta de descentralização da reforma agrária celebrando um convênio com o governo federal. Veremos adiante que esse convênio apresentou algumas especificidades.

Outro aspecto importante que marcou a especificidade do novo governo estadual foi a sua disposição em conferir aos conflitos fundiários presentes no estado um tratamento político, mantendo uma relação de diálogo permanente com os MSC durante as ocupações de terras. Tal postura foi duramente criticada ao longo do mandato pelo patronato rural gaúcho, pelos partidos da oposição e por setores importantes da mídia local, em particular pelos veículos de comunicação pertencentes à subsidiária das Organizações Globo no estado, a Rede Brasil Sul de Telecomunicações (RBS), proprietária de um dos mais importantes jornais locais, o Zero Hora. Desse modo, as ocupações realizadas pelo MST ao longo do período com o objetivo de pressionar governo federal e o Incra, acabavam envolvendo diretamente o governo estadual, uma vez que compete aos estados federados o acionamento do aparato policial nas ações de reintegração de posse e manutenção da ordem pública³³⁶. As pressões políticas exercidas pelo patronato rural e demais setores da sociedade gaúcha sobre o governo estadual na coibição e repressão às ações do MST serão tratadas no próximo capítulo. Por ora, analisaremos apenas a dinâmica da luta política ditada pelas pressões do MST, pela reação do patronato rural e pelas diferentes respostas produzidas pelo governo federal através das ações do Incra. Por fim, cabe ainda advertir que a relação do governo federal com o governo estadual no que tange a política agrária foi marcada por momentos de convergência e divergência, os quais necessitam ser analisados acompanhando as movimentações da luta política entre os agentes sociais ao longo do período.

Desse modo, pode-se dizer que entre os anos de 1999 a 2002, a política agrária federal no Rio Grande do Sul teve como vetores principais: a) o processo de descentralização operacional da política de reforma agrária, objetivada em duas medidas importantes: na assinatura de um Convênio de Cooperação Técnica com o governo estadual e na criação da Delegacia Regional da Reforma Agrária, ocorridas respectivamente, nos anos de 1999 e 2000; b) a política de assentamentos rurais conduzida pela Superintendência Regional do Incra, mediante aquisições e desapropriações (litigiosas e negociadas); c) o avanço do modelo de reforma agrária de mercado, objetivada na implantação do Banco da Terra no estado, coordenado pela Delegacia Regional da Reforma Agrária.

O desenvolvimento dessas ações do governo federal podem ser divididas em três grandes fases. Uma primeira que compreendeu todo o ano de 1999, sendo caracterizada pelas tentativas da Superintendência Regional do Incra e do governo estadual em efetivar uma relação de maior cooperação entre as partes. Para isso foi celebrado um convênio no qual estava previsto a cedência de técnicos da SAA/RS, a fim de permitir uma massificação das vistorias no estado, e um conseqüente fortalecimento do instrumento da desapropriação. Os impasses gerados pelas pressões do patronato rural gaúcho por dentro e por fora das instâncias do Estado, inviabilizaram a efetivação do convênio na forma como ele havia sido concebido inicialmente. Com isso, o governo estadual acabou atuando numa faixa própria

³³⁶ Conforme está expresso na Constituição Federal de 1988 no capítulo III: Da Segurança Pública, nos parágrafos 5º e 6º (Brasil, 2003: p. 105).

concentrando as ações da sua política agrária nas compras de terras mediante o uso do Funterra, conforme será analisado no próximo capítulo.

A segunda fase compreendeu o ano de 2000 e 2001, sendo caracterizada como um momento em que o governo federal efetivou na prática a sua política de descentralização mediante as seguintes ações: a) a criação da Delegacia Regional da Reforma Agrária; b) a assinatura de um convênio de aquisição compartilhada de terras com o governo estadual; c) a continuidade do processo de implantação do programa Banco da Terra, lançado no estado no mês de agosto de 1999.

A terceira fase compreendeu o ano de 2002, sendo caracterizada pelo esvaziamento do convênio de aquisição compartilhada com o governo estadual e pelas tentativas do Incra em retomar a realização das vistorias no estado, despertando novamente a reação do patronato rural mediante a reedição do movimento “vistoria zero”. No que diz respeito ao Banco da Terra registre-se que o programa continuou sem interrupções até o final de 2002. Assim sendo, analisaremos na sequência quais foram os principais acontecimentos que determinaram a luta política entre os agentes em cada uma dessas três fases. Pelo fato do Banco da terra não ter sido implementado pela Superintendência Regional do Incra e em razão das especificidades políticas assumidas por esse programa no estado, o mesmo será analisado no capítulo VI.

4.4.1. A primeira fase: a luta política em torno da efetivação do convênio de cooperação técnica entre o governo federal e estadual

Conforme destacamos neste capítulo, uma das formas do governo realizar a sua proposta de descentralização da reforma agrária passava pela celebração de convênios com os estados, os quais ocorreram logo no início do mandato. Entretanto, a adesão do governo do Rio Grande do Sul à proposta do governo FHC assumiu uma certa especificidade, em razão do governo estadual ser contrário à política de descentralização nos termos em que ela estava colocada. Segundo o depoimento de José Hermeto Hoffmann (SAA/RS):

Nós excluimos o Banco da Terra, nós excluimos não sei quantas mais coisas. Nós fizemos um convênio que somava onde nós tínhamos interesse em somar que no caso era acelerar as desapropriações, o uso de títulos da dívida agrária e que o dinheiro do tesouro do estado fosse exatamente onde o Incra tinha mais limitações que é a questão das benfeitorias, da infraestrutura produtiva e tal. Nós íamos fazer uma simbiose, mas não íamos reforçar o modelo concebido por eles da descentralização, dentro daquele conceito novo do rural que era, na nossa opinião muito complicado (Entrevista ao autor).

Percebe-se pelo depoimento acima, que as especificidades do convênio eram: a) a exclusão do Banco da Terra; b) o fortalecimento do instrumento da desapropriação por interesse social; c) a existência de uma contrapartida em recursos por parte do governo estadual os quais seriam aplicados em complemento aos investimentos de infra-estrutura nos assentamentos já existentes e a serem criados. Desse modo, a realização do convênio ocorreu em três etapas: uma primeira que compreendeu todo o processo de negociação que resultaria na assinatura do termo de cooperação técnica entre a União e o estado, no dia 16 de junho de 1999; uma segunda relativa à assinatura de um convênio para a aquisição compartilhada de terras, ocorrida no dia 08 de agosto de 2000; e por fim, uma terceira relativa à assinatura do primeiro termo aditivo do convênio de aquisição compartilhada de terras, no dia 02 de abril de 2001. Os objetivos, os resultados e a dinâmica de funcionamento do convênio serão analisados no capítulo VI.

A idéia de formalização de um convênio de cooperação técnica entre o Incra e a SAA/RS já vinha sendo discutida pelas lideranças do governo gaúcho e pelo Incra no início do ano de 1999, conforme indica o depoimento de Paulo Emílio Barbosa:

Desde o primeiro momento cogitamos de sentar com o governo Olívio Dutra, através do DRA, dirigido pelo frei Sérgio. Eu já tinha uma boa relação com o frei Sérgio, um líder do MST, e tínhamos começado a realizar algumas ações. Porém, para que elas se tornassem efetivas e eficazes, havia a necessidade desse convênio. Então começamos a costurar aqui esse convênio e depois levamos a proposta a Brasília. Fizemos lá algumas reuniões e costuramos um belo convênio. Se fosse realmente cumprido, principalmente pelo governo federal, sem dúvida teríamos assentado dez mil famílias em quatro anos (Entrevista ao autor).

O processo de negociação do convênio iniciou já na primeira audiência do secretário estadual da agricultura com o ministro extraordinário da reforma agrária, na qual o governo estadual manifestou o seu interesse em assumir as vistorias no estado invocando a Medida Provisória 1.703, de novembro de 1998 que facultava aos estados essa possibilidade³³⁷. Num primeiro momento, o governo federal acenou positivamente a proposta do governo gaúcho, sugerindo a montagem de um grupo de trabalho para estudar o assunto³³⁸. A reação do patronato rural foi imediata, conforme indica a declaração dada na época por Carlos Sperotto, presidente da FARSUL: “Estranhamos a posição de retomada das vistorias, sem pré-determinação dos índices de produtividade. É uma manifestação totalmente inoportuna”. Essa entidade alertava ainda, que, caso fosse confirmado o convênio seria necessária a formalização de um grupo para garantir a participação dos órgãos da sociedade civil, conforme estabelecido legalmente³³⁹.

Posteriormente, o ministro Raul Jungmann declararia à imprensa que as vistorias em Bagé continuariam suspensas, sendo que essa situação não seria revertida, mesmo que a formalização entre o Incra e o governo estadual fosse confirmada. Segundo a declaração do ministro: “Em Bagé há condições especiais e temos que evitar confrontos anteriores”. Além disso, o ministro destacava que os índices de produtividade, principal alvo das críticas dos produtores da região, não estavam definidos e que a conclusão dos trabalhos dependia de estudos que estavam sendo realizados pelo IBGE³⁴⁰.

A reação do patronato rural gaúcho se ancorava em dois aspectos principais. Por um lado, a FARSUL manifestava que não aceitaria a retomada das vistorias do INCRA sem a revisão dos índices de produtividade. Por outro lado, a entidade deixava claro que se as vistorias não poderiam ser aceitas, mais grave ainda seria se elas fossem realizadas por técnicos cedidos por um governo sintonizado com as reivindicações do MST. Essas preocupações podem ser sintetizadas nesta matéria publicada no jornal Correio do Povo:

“O anúncio do reinício das vistorias foi feito durante a edição 186 do programa Correio Rural, na rádio Guaíba, e recebeu de imediato o repúdio do consultor jurídico da FARSUL, Nestor Fernando Hein, que alertou sobre o risco de

³³⁷ O seu Artigo Art. 3º assim expressa: “A União, mediante convênio, poderá delegar aos Estados o cadastramento, as vistorias e avaliações de propriedades rurais situadas no seu território, bem como outras atribuições relativas à execução do Programa Nacional de Reforma Agrária, observados os parâmetros e critérios estabelecidos nas leis e atos normativos federais”. In: Medida Provisória Nº 1.703-18, de 27 de outubro de 1998. Diário Oficial da União 29/10/98.

³³⁸ *Governo Gaúcho quer vistoriar fazendas* (Zero Hora, 20/01/99); *Estado quer assumir vistorias* (Correio do Povo, 20/01/99).

³³⁹ *Volta das vistorias surpreende a FARSUL* (Zero Hora, 21/01/99).

³⁴⁰ *Região de Bagé está fora da rota das vistorias do Incra* (Zero Hora, 09/02/99).

“voltarmos a ter no estado turbulências sérias, porque não se pode brincar com o produtor”. Hein justificou a sua posição alertando que o governo federal criou uma comissão para definir novos índices. (...) Nestor Fernando Hein, protestou ainda contra o convênio com o estado dizendo que o próprio secretário da agricultura, José Hermeto Hoffmann, confessou que “tem lado e o seu lado é o Movimento dos Sem Terra” e o responsável pela área de reforma agrária, o frei Sérgio Görge é “notório invasor de terras”³⁴¹.

Em que pesem as manifestações de contrariedade da FARSUL, o convênio foi assinado no dia 16 de Junho de 1999 pelo ministro Raul Jungmann e pelo governador Olívio Dutra palácio do Piratini, em Porto Alegre³⁴². O objetivo do convênio era a realização de ações conjuntas entre os governos federal e estadual, a respeito da cooperação técnica e operacional, voltada ao *incremento do número de assentados* e à melhoria da *qualidade dos assentamentos*, no âmbito das respectivas competências (Brasil, 1999c).

A realização do convênio sinalizou que a partir daquele momento as vistorias no estado seriam retomadas pelo Incra, as quais contariam com o suporte do governo estadual. Tal possibilidade se materializou com a realização de um curso de capacitação para 27 técnicos do DRA da SAA/RS, vindo a se somar aos 17 profissionais do Incra³⁴³. A reação do patronato rural foi imediata, conforme demonstra a declaração de Gedeão Pereira Silveira, presidente da Comissão de Assuntos Fundiários da Farsul: “Isso significa o MST fazendo vistorias dentro do estado. O Incra já não era imparcial. Os produtores rurais não vão aceitar isso pacificamente”³⁴⁴.

Contudo, a oposição da FARSUL não se devia unicamente a “parcialidade” do convênio, mas principalmente pelo fato de que naquele momento o convênio estava sendo pensado numa perspectiva de fortalecimento do instrumento da desapropriação, tanto por parte do Incra, quanto por parte do governo estadual. No primeiro caso, a declaração do secretário estadual da agricultura confirma essa percepção: “No que depender de nós, cem por cento dos assentamentos serão feitos por meio de desapropriações, muito mais econômicas que as compras”. A expectativa do governo estadual era assentar cerca de oito, das dez mil famílias prometidas, nos municípios da metade sul, mediante a agilização das desapropriações para que num período de um a dois anos as disputas judiciais estivessem concluídas e com os primeiros lotes distribuídos³⁴⁵.

Esse diagnóstico era compartilhado pelo superintendente regional do Incra que atribuía a morosidade das desapropriações à falta de peritos: “Como contávamos com poucos técnicos para o trabalho, os proprietários tinham tempo para maquiagem as suas propriedades”. Nessa direção, o superintendente rechaçava a crítica da FARSUL de que os técnicos produziram laudos tendenciosos, afirmando que as vistorias eram científicas e que possíveis discordâncias poderiam ser encaminhadas à justiça. E arrematava afirmando: “Os proprietários não temem os laudos tendenciosos. Eles estão preocupados é que agora vamos ter recursos humanos para fazer as vistorias”³⁴⁶.

Alarmados com a possibilidade de realização de uma política conjunta de assentamentos entre o estado e a União em face da assinatura do convênio, o patronato rural

³⁴¹ Incra retoma as vistorias no Rio Grande do Sul (Correio do Povo, 11/04/99).

³⁴² *Convênio cria SUS da reforma agrária* (Zero Hora, 17/06/99).

³⁴³ *Incra e estado se unem para desapropriar* (Zero Hora, 22/06/99).

³⁴⁴ *Possibilidade de vistorias estaduais irrita a FARSUL* (Zero Hora, 20/06/99).

³⁴⁵ *Incra e estado se unem para desapropriar* (Zero Hora, 22/06/99).

³⁴⁶ *Incra e governo do estado se unem para desapropriar* (Zero Hora, 22/06/99).

gaúcho se reuniu na sede da FARSUL no dia 22 de junho de 1999 para discutirem a realização de uma mobilização no estado³⁴⁷. Tal evento foi denominado “movimento semente no chão” e reuniu mais de dez mil produtores em nove pontos de estradas do estado, cujas reivindicações se concentraram em dois pontos: na questão agrária e no endividamento agrícola. Os protestos foram marcados pela presença de máquinas agrícolas, pela distribuição de erva-mate, arroz e panfletos aos motoristas, estando articuladas as atividades das lideranças rurais de todo o país que levaram as reivindicações à Brasília³⁴⁸.

Paralelamente, o MST intensificava as ocupações no estado no sentido de pressionar o Incra e o governo federal a dar continuidade às vistorias no estado. Durante o ano de 1999 foram dois os momentos em que as ocupações ocuparam o centro das atenções. O primeiro deles ocorreu nos meses de fevereiro e março quando o MST ocupou quatro propriedades: a) a Fazenda Taquaruçu de propriedade da empresa Gerasul em Catuípe, por cerca de 1,3 mil famílias; b) a Fazenda Coqueiro em São Luiz Gonzaga, por cerca de 350 famílias; c) a Fazenda Rubira em Piratini, por cerca de mil famílias; d) e a Fazenda Santa Júlia por cerca de 1,1 mil famílias. O segundo ocorreu no dia 12 de agosto quando 380 famílias de sem-terra ocuparam a Fazenda Capivara em Hulha Negra, caracterizando-se por ter sido um dos momentos mais conflituosos daquele ano. O grau de tensão entre os ocupantes e o patronato rural que se fazia presente no local foi tão extremado que havia o temor de que um confronto direto pudesse resultar em mortes de ambos os lados³⁴⁹.

O objetivo do MST com essa ocupação era pressionar o Incra para a retomada das vistorias na região, iniciando-se pela Fazenda da Capivara. A desocupação da fazenda somente ocorreu após um acordo firmado entre o secretário estadual da agricultura, o superintendente regional do Incra e um representante dos acampados do MST, no qual ficou acertado o assentamento de 240 famílias em trinta dias (40 pelo estado e 200 pelo Incra), a formação de uma comissão para verificar o estado de conservação da fazenda após a sua desocupação, a transferência das famílias para uma outra área de propriedade do estado, além do estabelecimento de um prazo de 45 dias para o Incra retomar as vistorias na região de Bagé, incluindo a Fazenda da Capivara³⁵⁰.

A possibilidade de retomada das vistorias motivou a FARSUL a realizar uma assembléia com os representantes das associações de criadores no dia 20 de agosto, na qual ficou decidida a proposta dos pecuaristas boicotarem a sua participação na Expoiner, caso o governo do estado não se dispusesse a negociar as vistorias. Na ocasião, o convênio firmado com o governo estadual foi criticado, destacando-se que a FARSUL estava contestando judicialmente a sua validade³⁵¹. Aqui é interessante notar que o patronato rural movimentava-se no sentido de envolver politicamente o governo estadual num conflito cuja solução não dependia diretamente dele, já que a revisão dos índices de produtividade é uma

³⁴⁷ *Mobilização contra vistorias – Produtores realizarão protestos no estado na próxima terça-feira* (Zero Hora, 23/06/99).

³⁴⁸ *Defesa da propriedade é tema de protestos* (Zero Hora, 30/06/99).

³⁴⁹ *Capataz diz que invasores tinham mosquetões* (Correio do Povo, 13/08/99); *Tensão entre ruralistas e sem-terra* (Zero Hora, 17/08/99).

³⁵⁰ *Acordo do MST com estado e Incra prevê a retomada de assentamentos e vistorias* (Zero Hora, 21/08/99).

³⁵¹ *Expoiner ameaçada – criadores decidem não levar animais à exposição se o estado não negociar as vistorias* (Zero Hora, 21/08/99); *Ameaça à Expoiner divide opiniões* (Correio do Povo, 21/08/99).

atribuição que compete ao governo federal, do mesmo modo que a decisão de suspender ou não as vistorias competem ao Incra³⁵².

Após inúmeras rodadas de negociações e freqüentes ameaças de boicote pela FARSUL, a polêmica seria encerrada através da intervenção direta do ministro da Agricultura, Pratini de Moraes, que propôs ao ministro extraordinário da Política Fundiária a criação, mediante a edição de uma portaria, de uma nova comissão interministerial para revisar e definir num prazo de 30 dias os novos índices de produtividade³⁵³. Após essa medida e um novo encontro entre o presidente da FARSUL e o governador do estado para firmarem um acordo de prorrogação do prazo do convênio para a realização conjunta da Expointer, o impasse em torno de um possível boicote se encerrou³⁵⁴.

Entretanto, pouco tempo depois, os ânimos do patronato rural voltariam a se exaltar com o anúncio pela superintendência do Incra de um cronograma de retomada das vistorias, sendo que estas estavam previstas para ocorrerem em três propriedades: Sucessão da Família Budó, em Lavras do Sul; Condomínio Karan, em Piratini; e Fazenda Capivara, em Hulha Negra, a mesma que havia sido o epicentro de uma intensa disputa política entre a FARSUL, o MST, o Incra e o governo estadual. O anúncio da retomada das vistorias ocorria sem a definição dos novos índices pela comissão, cujo prazo havia expirado no dia 25 de setembro e prorrogado por mais 30 dias³⁵⁵. A decisão de retomar as vistorias foi do ministro Raul Jungmann e partia do entendimento de que a trégua de 30 dias havia acabado. Porém, não era essa a interpretação do ministro da Agricultura, Pratini de Moraes, que no dia seguinte desautorizou a retomada das vistorias, afirmando que estas somente poderiam ser efetuadas quando os novos índices estivessem definidos e que não mudaria “uma vírgula” do acordo combinado com os produtores³⁵⁶.

O tão esperado anúncio dos novos índices ocorreu no final do mês de outubro, sendo que a comissão interministerial se decidiu pela manutenção dos mesmos índices que estavam anteriormente em vigor, desagradando as três partes em conflito: os ruralistas, os

³⁵² Segundo o depoimento de Nestor Hein (FARSUL): “Aquele boicote foi interessante, porque foi uma cartada muito perigosa. A Expointer é um evento muito esperado pelo produtor, pelo pecuarista, pelo setor de máquinas, todos esperam um ano inteiro para expor o melhor dos seus produtos ali. E há também uma movimentação social em volta, as mulheres botam os vestidos mais bonitos, os homens botam os seus melhores chapéus, evocando a tradição. Então quando a Farsul optou pelo boicote, se ele não saísse, a nossa situação seria terrível do ponto de vista da nossa sobrevivência política. Eu acho que nós acabaríamos ali. Foi uma cartada muito forte, muito pesada. Se nós pensássemos em não misturar a questão fundiária com a Expointer, para que ela ocorresse, nós ficaríamos enfraquecidos e o governo estadual teria nos patrolado” (Entrevista ao autor).

³⁵³ A portaria interministerial Nº: 01, de 25 de agosto de 1999, publicada integralmente no jornal Zero Hora, determinava em seus artigos: a) a reformulação da comissão interministerial Nº: 18, de 16 de junho de 1998, indicando novos integrantes; b) determinava um prazo de 30 dias para a conclusão dos trabalhos da comissão; c) suspendia as vistorias no Rio Grande do Sul até a conclusão dos trabalhos da comissão interministerial (Zero Hora, 26/08/99).

³⁵⁴ *Impasse chega ao fim – Afastado o fantasma do boicote, a maior feira agropecuária da América Latina começa amanhã e se estende até 07 de setembro* (Zero Hora, 27/08/99); *Acordo cancela boicote e prorroga a Expointer* (Correio do Povo, 27/08/99).

³⁵⁵ *Incra retoma vistorias de propriedades* (Zero Hora, 05/10/99).

³⁵⁶ *Ministro da Agricultura desautoriza vistorias* (Zero Hora, 06/10/99); *Vistorias vão continuar suspensas – Prevalece decisão do ministro da agricultura de esperar a revisão dos índices* (Zero Hora, 07/10/99).

sem terra e o governo do estado³⁵⁷. A proposta da comissão era dar aos fazendeiros um tempo para melhorarem os níveis de utilização das suas terras. Enquanto isso, o Incra adotaria como critério de referência o índice de 0,8 UA/hectare e quem estivesse abaixo desse parâmetro seria atingido por etapas: primeiro as propriedades com lotação inferior a 0,6 UA/hectare, depois aquelas com lotação entre 0,6 e 0,7 UA/hectare e, finalmente, aquelas entre 0,7 e 0,8 UA/hectare³⁵⁸.

Aqui é importante ressaltar que a suspensão das vistorias e a constituição de uma nova comissão interministerial indicavam claramente que as pressões da FARSUL haviam surtido efeito, contando para isso com a sustentação e o apoio de ninguém menos do que o próprio ministro da Agricultura, que não estava disposto a contrariar os interesses do patronato rural gaúcho. Desse modo, a decisão da comissão pela manutenção dos mesmos índices de produtividade acabou se constituindo numa tentativa de buscar uma solução intermediária para o contencioso, como se fosse possível conciliar interesses tão díspares, como aqueles defendidos pelos grandes proprietários fundiários e pelos sem-terra.

O resultado geral foi o descontentamento de todos os envolvidos, pois os índices não foram elevados nem para cima como queria o MST e os setores pró-reforma agrária, e nem para baixo, como queria a FARSUL e seus apoiadores. Como se isso não bastasse, a pretensa solução intermediária acabou favorecendo o patronato rural, pois lhes deu tempo para se “adequar” aos novos índices, algo injustificável uma vez que os índices aprovados já eram conhecidos e praticados há muito tempo. Ou seja, depois de um prolongado período de embates políticos e de trabalhos em várias comissões o resultado atingido ratificava a máxima de que “a montanha pariu um rato”.

Logo após o anúncio dos índices, o MST ocupou o a sede do Incra em Porto Alegre para exigir o cumprimento das metas de reforma agrária e a retomada das vistorias³⁵⁹. A desocupação do prédio ocorreu após o compromisso firmado pelo superintendente nos seguintes pontos: o assentamento de 650 famílias até o final do ano, a retomada da distribuição de cestas básicas aos acampamentos, o reinício das vistorias e a disponibilização de crédito para fomento e alimento³⁶⁰. O acordo foi rapidamente cumprido com o início de um processo de notificação dos proprietários em Bagé para dar início às vistorias. Como era de esperar, o patronato rural de Bagé reagiu de pronto ameaçando barrar a entrada dos técnicos nas propriedades, mediante a reedição do movimento “vistoria zero”³⁶¹.

A simples ameaça de um novo período de turbulências entre o Incra e os fazendeiros de Bagé, em face da retomada das vistorias resultou na exoneração de Paulo Emílio Barbosa da superintendência regional do Incra, que na ocasião assim declarou: “Saio de cabeça erguida, com a consciência de que cumpri com o meu dever, latifúndio e reforma agrária são inconciliáveis. Fiz a minha opção”. O superintendente demissionário

³⁵⁷ Segundo a declaração dada por Eduardo Freire que integrava a comissão: “Analisamos diversos estudos e concluímos que os atuais índices, baseados no Censo Agropecuário do IBGE, estão bem situados”. In: *Comissão mantém índices de produtividade da pecuária* (Correio do Povo, 30/10/99).

³⁵⁸ *Índices não mudam e desagradam a todos* (Zero Hora, 30/10/99).

³⁵⁹ *Colonos invadem sede do Incra* (Zero Hora, 05/11/99).

³⁶⁰ *Incra assentará 650 famílias em 1999* (Correio do Povo, 09/11/99).

³⁶¹ *Fazendeiros decidem não permitir vistorias do Incra* (Zero Hora, 17/11/99); *Bagé anuncia “vistoria zero”* (Correio do Povo, 17/11/99).

atribuiu a sua queda aos fazendeiros e ao ministro da agricultura Pratini de Moraes³⁶². Num depoimento mais recente, o ex-superintendente indica quais foram as razões de sua demissão:

Sendo eu um procurador de justiça – e a minha instituição me havia disponibilizado para desempenhar tal tarefa – eu não podia ir para o INCRA para servir de fachada. Eu bati de frente, assumi as minhas posições, e isso desagradou a Farsul e a bancada gaúcha, que pediram a minha cabeça. Eu não podia cogitar de fazer vistorias em áreas sabidamente produtivas só para dizer que eu estava cumprindo com a minha função institucional e constitucional. Como lhe disse, através de informações levantadas por satélite – que permitem aferir a lotação, o tipo e a extensão das culturas, área de reserva legal –, eu tinha pelo menos três áreas para vistoriar, pois já havia obtido na Justiça todas as autorizações para nelas ingressar. Bati de frente. Fui exonerado no dia 1º de dezembro de 1999 (Entrevista ao autor).

O cargo de superintendente regional foi assumido temporariamente por Eduardo Freire, o diretor de cadastro rural do Incra em Brasília, cuja nomeação foi publicada no Diário Oficial da União acompanhada da publicação da Portaria Interministerial Nº: 03 que manteve os índices de produtividade do Rio Grande do Sul em 0,8 Unidade Animal por hectare. Assim que tomou posse, Freire anunciou a suspensão das vistorias já notificadas de duas fazendas em Bagé e marcou uma reunião com a FARSUL para negociar o processo de vistorias com o patronato rural, quando deu a seguinte declaração: “Não desejamos enfrentamentos com os produtores e só ocorrerão vistorias até segunda-feira se houver acordo com os proprietários”³⁶³. Paralelamente, os pecuaristas de Bagé mantinham-se mobilizados no aguardo do resultado das negociações, manifestando reações negativas à nova definição dos índices. Na ocasião, o presidente do Sindicato Rural de Bagé definiu a Portaria como “uma enrolação que não pode ser aceita”³⁶⁴.

Nos encontros do Incra com a Farsul ficou acertado que as vistorias seriam realizadas nas áreas em que os proprietários estivessem dispostos em vender³⁶⁵. Enquanto isso, o presidente da FARSUL, Carlos Sperotto, ressaltou que manteria as negociações com

³⁶² *Vistorias derrubam superintendente do Incra no estado* (Zero Hora, 02/12/99). É importante sublinhar que alguns entrevistados destacaram que a presença de Pratini de Moraes no Ministério da Agricultura significou no segundo governo de FHC a existência de um canal direto de negociação com o patronato rural gaúcho, o que garantiu o atendimento de muitas das suas reivindicações. O depoimento do José Hermetto Hoffmann (SAA/RS) aponta como isso ocorria: “No primeiro mandato do Fernando Henrique, era o dono do Bamerindus que foi o primeiro ministro da agricultura, o segundo foi o Arlindo Porto, um senador de Minas Gerais e no finzinho foi o Francisco Turra que é oriundo de Marau, uma região de pequena propriedade do Rio Grande do Sul e que não tinha a mesma afinidade que o Pratini tem com a direita, aqui no estado, no caso a Farsul. Assim, a direita reacionária do campo no Rio Grande do Sul, os grandes latifundiários eles tinham uma porta aberta direta no governo federal com o Pratini de Moraes. E isso certamente foi fundamental. Eu me lembro que certa vez eu e o vice-governador o Miguel Rosseto, recebemos um convite do ministro Jungmann para irmos conversar com ele em uma conversa fora do seu gabinete e a conversa aconteceu na casa, na residência do Jungmann. Tivemos umas quatro horas de conversa, onde o Jungmann dizia claramente: “no Rio Grande do Sul eu não consigo avançar, por causa do Pratini de Moraes que está sempre aliado com o Sperotto”. Então ele dizia: “eu queria fazer muito mais no Rio Grande do Sul pela reforma agrária” - se era sincero eu não sei – “mas eu tenho um grande impedimento lá que é a aliança do Sperotto com o Pratini” (entrevista ao autor).

³⁶³ *Incra muda comando no estado* (Correio do Povo, 02/12/99); *Incra e FARSUL negociam vistorias* (Correio do Povo, 03/12/99).

³⁶⁴ *Reunião na FARSUL mobiliza Bagé* (Correio do Povo, 02/12/99).

³⁶⁵ *Incra e produtores negociam vistorias em terras à venda* (Correio do Povo, 07/12/99).

os ministérios da Agricultura e da Política Fundiária para tentar rever os índices de produtividade, mostrando que o patronato rural somente aceitaria os índices nos termos por eles propostos³⁶⁶. Paralelamente, o MST dava início à formação de um novo acampamento nas margens da BR-158, no município de Palmeiras das Missões, reunindo cerca de 400 famílias de 30 municípios da região, tendo por objetivo a ocupação terras para pressionar o Incra a retomar as vistorias³⁶⁷. Em reunião com o novo superintendente, os líderes do MST rejeitaram a decisão sobre as vistorias e exigiram que as áreas fossem inspecionadas independentemente da vontade dos proprietários. Como se vê, o governo federal rendeu-se a pressão desencadeada pelo patronato rural, obrigando o Incra a abrir mão da sua função de realizar vistorias. Tal recuo foi qualificado na época por João Pedro Stédile, uma das principais lideranças nacionais do MST, como uma manifestação de arrogância do patronato rural gaúcho: “Se eles têm certeza de que as suas terras são produtivas, porque não permitem as vistorias?”³⁶⁸.

Findava assim o tumultuado ano de 1999, marcado por uma intensa luta política em torno da questão agrária e por um claro recuo do governo federal diante das pressões do patronato rural gaúcho. Essas pressões influenciaram no não cumprimento das metas de assentamentos anunciadas pela superintendência regional para o ano de 1999, que previa o assentamento de 2,5 mil famílias e terminara efetivando apenas 671 famílias³⁶⁹.

Do que foi exposto ao longo desta seção é reter as seguintes considerações:

1. O convênio de cooperação técnica assinado entre a União e o estado assumiu uma especificidade em face da existência de discordâncias no que tange a condução da política agrária no estado. Tal especificidade dizia respeito à não inclusão do Banco da Terra como compromisso do governo estadual; a tentativa de fortalecer o instrumento da desapropriação com a cedência de técnicos do estado ao Incra; a contrapartida de recursos financeiros por parte do governo estadual o que permitiu um fortalecimento dos investimentos de infra-estrutura nos assentamentos existentes e a serem criados.
2. O fato de o convênio fortalecer o instrumento da desapropriação, mediante o reforço de uma equipe técnica liberada pelo estado foi duramente criticado e combatido pela FARSUL, já que isso significava a possibilidade das vistorias serem massificadas no estado, o que somado ao contexto de crise da agricultura e da pecuária poderia ampliar significativamente as desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária. A reação ao convênio viria através das acusações de parcialidade dos técnicos do governo, em face das suas ligações políticas com o MST e das ameaças de mobilização da categoria contra as ações de vistoria do Incra e do estado.
3. Nesse sentido, a ocupação da Fazenda da Capivara pelo MST representou o estopim de uma batalha política da FARSUL contra a retomada das vistorias e contra a efetivação do convênio. O episódio foi um dos momentos mais tensos ocorridos no ano de 1999, no qual a ameaça de um confronto físico direto entre o MST e o patronato rural era iminente. O MST objetivava com aquela ocupação pressionar a retomada das vistorias que estavam paralizadas no estado. A realização de um

³⁶⁶ *Incra espera ofertas para as vistorias* (Correio do Povo, 08/12/99).

³⁶⁷ *MST monta novo acampamento no estado* (Zero Hora, 08/12/99).

³⁶⁸ *Stédile ataca fazendeiros e FH* (Zero Hora, 09/12/99).

³⁶⁹ *Governos não cumprem metas de assentamentos no estado* (Correio do Povo, 3/12/99).

acordo entre o Incra, o governo estadual e o MST para a desocupação da propriedade acabou atendendo a reivindicação da retomada das vistorias. No entanto, essa vitória política momentânea foi seguida de uma contra-ofensiva da FARSUL que em assembléia decidiu boicotar a participação dos criadores na Expointer de 1999.

4. A ameaça de boicote à Expointer foi utilizada pela FARSUL como um trunfo político para pressionar o Incra a desistir da retomada das vistorias no estado, o que permitiria a efetivação do convênio nos moldes como ele estava sendo pensado num primeiro momento. A vitória política da FARSUL nesse episódio deve-se em grande parte as suas relações de proximidade com o ministro da Agricultura Pratiní de Moraes que entrevistou diretamente no processo, propondo a formação de uma nova comissão interministerial para revisar os índices, suspendendo as vistorias temporariamente.
5. A decisão da comissão interministerial em manter os índices de lotação pecuária da forma como estavam em vigor desagradou a todas as partes envolvidas, deixando o tema em aberto para novas contestações.
6. Com os novos índices divulgados, o MST passou a pressionar o Incra para retomar as vistorias, uma vez que a FARSUL não poderia mais se utilizar do argumento de que os índices ainda não estavam definidos. As pressões do MST somadas à disposição do superintendente regional do Incra em retomar as vistorias se materializaram no início do processo de notificação dos proprietários em Bagé que reagiram ameaçando a reedição do movimento “vistoria zero”. Tais pressões resultaram na exoneração do superintendente regional do Incra, dando mostras evidentes de que o governo federal não estava interessado em arcar com o ônus político de mais um confronto direto com o patronato rural gaúcho.
7. Tal posição se confirmou com a nomeação de um novo superintendente, cuja primeira iniciativa foi suspender as vistorias já notificadas em Bagé, ao mesmo tempo em que procurava negociar o processo de vistorias com FARSUL acolhendo as reivindicações do patronato rural.
8. O resultado geral desse recuo do governo se manifestou no não cumprimento das metas de assentamentos anunciadas para o ano de 1999, o que motivou a reação imediata do MST no sentido de pressionar o governo para a retomada das vistorias.

4.4.2. A segunda fase: a efetivação da descentralização das ações de reforma agrária no Rio Grande do Sul

A segunda fase da política agrária federal no Rio Grande do Sul iniciou em janeiro de 2000 quando o recém criado MDA deu impulso a um conjunto de medidas para efetivar na prática a descentralização das ações de reforma agrária, entre as quais estavam: a) a instalação da Delegacia Regional de Reforma Agrária; b) a reestruturação do Incra com a mudança no processo de seleção dos superintendentes regionais; c) a formalização de um convênio com o governo estadual para aquisição compartilhada de terras.

No primeiro caso, a instalação da Delegacia Regional da Reforma Agrária foi anunciada no dia 06 de janeiro de 2000 com a presença do ministro Raul Jungmann no estado. O novo gabinete passou a ser coordenado pelo então presidente da OCERGS, Vicente Bogo (PSDB), cuja função era articular as ações do INCRA, do PRONAF e do Banco da Terra nos três estados do sul. Para ocupar a Secretaria Executiva Regional do MDA foram definidos os nomes de Vulmar Leite (PSDB) para a Coordenação do Pronaf e

de Ezídio Pinheiro (PSDB) para a coordenação do Banco da Terra³⁷⁰. Em consonância com as novas diretrizes do governo federal o novo coordenador do gabinete regional do MDA, afirmou na época que não seria feita uma nova revisão dos índices de produtividade, salientando que o programa de reforma agrária não ficaria restrito à tradicional obtenção de áreas por meio de vistorias seguidas de desapropriação e sim, através do Banco da Terra que iria financiar a compra de áreas para os grupos interessados³⁷¹.

Essa afirmação de Vicente Bogo indicava claramente que o governo federal optaria por um caminho de menor tensão com o patronato rural gaúcho. Essa linha de atuação era corroborada pela declaração dada pelo Ministro Raul Jungmann naquela ocasião: “Querem transformar a região de Bagé na Nova Jerusalém, ou na sede do juízo final. Não vão conseguir. A Campanha não é nossa prioridade na realização da reforma agrária no Rio Grande do Sul”, numa clara alusão ao MST e aos setores progressistas da Igreja que o apóiam³⁷².

No segundo caso, a proposta de reestruturação do Incra se materializou com a exoneração de 29 superintendentes regionais no final do mês de março, os quais permaneceram interinamente até a passagem cargo aos novos titulares. Segundo o governo federal, essa medida fazia parte do processo de profissionalização dos quadros do Estado prevista no programa “Avança Brasil” e no “Novo Mundo Rural”, na qual a escolha dos novos superintendentes seria baseada em critérios técnicos e não políticos. As novas regras previam o estabelecimento de contratos de gestão com mandatos de 02 anos, renovável por mais 02, nos quais eram fixados metas e objetivos a serem cumpridos, cuja publicação seria feita no Diário Oficial da União³⁷³. Nesse processo, a superintendência regional do Incra voltou a ser ocupada por Jânio Guedes da Silveira no dia 31 de maio de 2000. Silveira vinha atuando desde 1999 como assistente técnico do Funterra no governo Olívio Dutra e no Incra foi incumbido da missão de promover a descentralização da reforma agrária e a integração entre as políticas agrícolas e agrárias³⁷⁴.

A terceira medida rumo à descentralização da reforma agrária foi a formalização no dia 08 de agosto de 2000, de um convênio com o governo estadual para aquisição compartilhada de terras, no qual era reforçada a linha de se apostar na negociação com os proprietários fundiários evitando-se o conflito gerado pelas desapropriações litigiosas³⁷⁵. A assinatura do convênio trazia como vantagens ao governo federal, o fato de haver uma contrapartida financeira da parte do governo estadual o que possibilitaria uma maximização dos recursos investidos na qualificação dos assentamentos, em coerência ao discurso veiculado durante o segundo mandato. Além disso, o convênio corroborava com a desmistificação das ações de descentralização, pois estava sendo celebrado com um governo do PT, o seu maior opositor, o que serviu para desarmar as críticas de parte dos

³⁷⁰ *Estado tem primeiro gabinete regional para a reforma agrária* (Correio do Povo, 07/01/2000); *FH chama Bogo para a reforma agrária* (Zero Hora, 07/01/2000).

³⁷¹ *Governo terá que promover paz – Conflitos entre Estado, MST e FARSUL e um dos obstáculos da gestão de Bogo* (Zero Hora, 07/01/2000).

³⁷² *FH chama Bogo para a reforma agrária* (Zero Hora, 07/01/2000).

³⁷³ *Jungmann reestrutura Incra* (Correio do Povo, 28/03/2000).

³⁷⁴ *Muda o comando do Incra no RS* (Correio do Povo); *Jânio Silveira reassume o Incra* (Zero Hora, 31/05/2000).

³⁷⁵ *União e Estado assinam convênio* (Zero Hora, 09/08/2000).

funcionários do Incra posicionados à esquerda, e também dos MSC de que o Incra seria desmantelado³⁷⁶.

Para o governo estadual que havia se comprometido com uma meta audaciosa, o convênio trazia como vantagens, além da contrapartida financeira que permitiria à qualificação dos assentamentos existentes e a serem criados, a possibilidade de contar com a parceria de um órgão que dispunha de atribuição constitucional e dos principais mecanismos de obtenção de terras, favorecida pelo uso de TDA's. Até porque, as compras diretas realizadas pelo governo através do Funterra no primeiro período, não eram o melhor caminho, já que para isso era necessário que as áreas estivessem livres de qualquer gravame, a fim de evitar problemas futuros com o Tribunal de Contas do Estado (TCE).

A desvantagem do convênio era o incômodo de cancelar, em parte, a política de descentralização do governo federal, a qual o governo estadual se opunha, e ao mesmo tempo dividir os “louros” das realizações. Tal situação era agravada pelo fato de alguns representantes dos MSC fazerem parte do DRA, ao mesmo tempo em que apresentavam uma crítica severa à política agrária dos governos de FHC. Por outro lado, o convênio foi a única maneira de envolver o governo federal na continuidade da implantação dos assentamentos, já que as suas prioridades eram outras e a meta das 10 mil famílias não era sua. Segundo o depoimento de Sérgio Görgen (PT/RS):

Nós recebemos muitas críticas que diziam que nós estaríamos aderindo à proposta do governo federal de descentralização da reforma agrária. Em parte era verdade, mas em parte também era a única maneira que nós tínhamos de envolver – frente às dificuldades do cenário político nacional – o governo federal no avanço da reforma agrária no Rio Grande do Sul (Entrevista ao autor).

Dentre as principais críticas ao convênio, uma parte delas veio de setores do Incra que temiam o seu enfraquecimento, na medida em que o governo do estado passaria a atuar conjuntamente, numa área concebida como exclusiva à autarquia. O depoimento de Jânio Guedes da Silveira (INCRA/RS) indica como ocorreu esse processo:

A preocupação de alguns funcionários era decorrente do fato de que o convênio previa a cessão de infra-estrutura e técnicos do INCRA para o estado e estabelecia que a instrução do processo passaria pelo estado. Era uma visão um pouco corporativa. Os técnicos do INCRA também foram contra o Banco da Terra. Havia essa preocupação de que o INCRA seria enfraquecido. Mas nós fomos trabalhando com o tempo essa questão, mostrando que se tratava do contrário, do fortalecimento do estado e do INCRA (Entrevista ao autor).

A FARSUL por seu turno, de uma atitude de radical oposição à primeira versão do convênio, passou a aceitá-lo ainda que sob ressalvas. Segundo Nestor Hein (FARSUL):

Nós aqui discutimos muito sobre o convênio para as compras, e temos uma posição. Temos algumas resistências sérias e é por uma escassa margem que vence a corrente que acha que devemos aceitar a compra de terras. A corrente de rejeita a compra diz que se trata de mais uma experiência frustrada, que os vizinhos de acampamentos vão sofrer muito com a vizinhança pela radicalidade do MST, em razão do abigeato³⁷⁷. Temos um estudo que mostra que no entorno de assentamentos do MST recrudescer a violência e criam-se problemas com os

³⁷⁶ Entrevista ao autor, concedida por Flávio Santana Xavier, Procurador do Incra e Ex-Assessor Jurídico do DRA.

³⁷⁷ O abigeato se constitui num furto de animais, estejam estes nos seus currais ou poteiros, ou estejam soltos no campo, desde que se considerem animais domésticos ou mansos (Disponível em www.prdf.mpf.gov.br/www/imprensa/glossario).

vizinhos. A segunda corrente diz devemos entrar na regra capitalista da compra e venda. Hoje inclusive tramita no Congresso Nacional um projeto para regulamentar essas questões de compra e venda apoiado por nós (Entrevista ao autor).

Como se vê pelo depoimento acima, até mesmo a adoção de uma política de compras governamentais não é totalmente aceita por uma parte do patronato rural gaúcho. Essa resistência, conforme se verá no capítulo V e VI está diretamente relacionada ao temor de que a implantação de assentamentos em regiões nas quais predominam as grandes propriedades possam se converter em ponta de lança para a expansão e a multiplicação de novos assentamentos. Neste sentido, a menção a uma suposta prática de abigeato pelos assentados tem sido recorrentemente utilizada como um argumento para se contrapor tanto às desapropriações quanto às compras, se constituindo também numa tentativa de estigmatizá-los socialmente a fim de deslegitimar politicamente as ações de reforma agrária³⁷⁸. Além disso, alguns entrevistados mencionaram que em certos municípios o patronato rural constituía consórcios de proprietários que se dedicavam exclusivamente às transações de compra e venda de grandes propriedades, a fim arranjar compradores e se antecipar à ação do Incra e do governo estadual³⁷⁹.

No que diz respeito à dinâmica da luta política travada em torno da questão agrária durante o ano de 2000, destacaremos na seqüência alguns dos eventos mais importantes que determinaram o curso dos acontecimentos. Em primeiro lugar é preciso registrar que enquanto o governo federal anunciava medidas rumo à descentralização da reforma agrária, permanecia o impasse em relação à continuidade das vistorias no estado. Na tentativa de contornar esse problema, o Incra moveu na Justiça Federal uma Ação Antecipatória na qual estava previsto o uso de reforço policial para garantir a entrada dos técnicos da autarquia nas fazendas notificadas. Em reação a essa medida os pecuaristas de Bagé decidiram em assembléia retomar o movimento “vistoria zero”, pois consideravam a questão dos índices de produtividade como um “problema não resolvido”. Além disso, usavam como argumento de barganha nas suas negociações protelatórias com o Incra, o fato de que a estiagem ocorrida naquele ano provocara a escassez de forrageiras para o gado, o que impedia os pecuaristas de atingir os índices estabelecidos oficialmente³⁸⁰.

³⁷⁸ Neste caso é possível traçar um paralelo às análises realizadas por Norbert Elias num bairro operário Inglês, no qual o autor percebeu a existência de uma configuração social específica entre moradores antigos e novos. Os primeiros por estarem estabelecidos a mais tempo no bairro e por possuírem laços sociais mais densos eram dotados de um *quantum* de poder social e político maior, o que lhes conferia a possibilidade de estigmatizar os moradores recém-chegados, desqualificando-os. Nessa configuração o diferencial de poder entre os moradores não se constituía a partir do capital econômico, mas sim, a partir de outros tipos de capitais sociais acumulados pela sua condição de antiguidade no local. Na configuração formada pelo patronato rural e pelos assentados do MST, a situação é completamente distinta, pois há um diferencial de poder abissal entre os agentes, conferido não apenas pelo maior poder econômico dos grandes proprietários, mas pelas redes de articulação políticas estabelecidas com os agentes políticos e econômicos locais e estaduais. Neste contexto, a capacidade de estigmatização social dos assentados do MST pelo patronato rural é muito maior do que se essa relação fosse inversa (Elias, 2000).

³⁷⁹ Segundo Frei Sérgio Görden (PT/RS): “Os próprios fazendeiros, por debaixo do pano, quando tinha gente que queria vender terras, faziam questão de lhes dar preferência, porque eles tinham muito medo que, com o governo Olívio Dutra e maior liberdade de ação do MST, eles viessem a ter prejuízo econômico. Um exemplo claro foi a preocupação com a Expoiner, de 1999, cuja viabilização o patronato sentiu ameaçada. Então os fazendeiros acabaram cedendo devido à grande pressão social que aconteceu” (Entrevista ao autor).

³⁸⁰ *Bagé vai retomar vistoria zero – Assembléia de produtores rurais realizada ontem decidiu impedir as vistorias do Incra na região* (Correio do Povo, 05/03/2000).

Para evitar um novo impasse o Incra firmou um acordo com a FARSUL prorrogando as vistorias, o qual foi anunciado por Eduardo Freire na cerimônia de repasse do cargo à nova superintendente regional Marilena Corbelini. Pelo acordo, as vistorias seriam retomadas em todo o estado, inclusive em Bagé, no final do mês de maio, sendo que o Incra se comprometia a levar em conta na verificação dos índices de produtividade os danos causados pela estiagem, em troca os produtores prometeram não barrar as atividades dos técnicos da autarquia³⁸¹. No entanto, com a efetivação do convênio de compras compartilhadas de terras do Incra com o governo estadual, as desapropriações litigiosas ficaram em segundo plano e as poucas vistorias que foram realizadas com esse propósito continuaram sendo sistematicamente impedidas pelo patronato rural ao longo do ano de 2000, principalmente nas regiões da Campanha Gaúcha e na Fronteira-Oeste do estado³⁸².

Nesse contexto, a retomada das vistorias e a agilização do processo de reforma agrária no estado e no país passaram a ser os principais pontos de reivindicação do MST nos três ciclos de mobilização realizados ao longo do ano de 2000. O primeiro deles ocorreu no mês de abril quando o MST promoveu uma onda de ocupações no estado e no país, as quais faziam parte das mobilizações nacionais que visavam se contrapor às comemorações oficiais dos 500 anos do descobrimento do Brasil, além é claro, de marcar o quarto ano do assassinato de 19 camponeses em Eldorado dos Carajás (PA). Na ocasião foram ocupadas quatro áreas no Rio Grande do Sul: 1) a Granja Três Pinheiros, em Lagoa Vermelha por 450 famílias; 2) a Fazenda Rubira, em Piratini por 180 famílias; 3) a Fazenda Dom Felipe em Encruzilhada do Sul por 480 famílias; 4) a Granja Palmeirinha, em Santa Bárbara do Sul, por 525 famílias. Entre as reivindicações apresentadas pelo MST na época estavam: o cadastramento e o assentamento imediato das famílias acampadas, a retomada das vistorias e a demarcação dos lotes dos assentamentos realizados em 1999³⁸³.

Essas mobilizações se intensificaram e adentraram o mês de maio quando foram ocupados simultaneamente 15 prédios públicos em 14 estados do país³⁸⁴. Depois de muita pressão política e de sucessivos adiamentos das reuniões agendadas com o governo, o MST foi recebido em audiência com presidente da República, no dia 03 de julho, quando obteve a promessa de que uma parte da sua extensa lista de reivindicações seria atendida³⁸⁵. O MST se reuniria novamente com o ministro Raul Jungmann no dia 20 de julho, na sede da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil em Brasília, ocasião em que o governo federal acatou parte das reivindicações do movimento tais como: a) o assentamento de 15 mil famílias além das 45 mil previstas; b) a liberação de um empréstimo extra de R\$ 2 mil por família com juros de 4% ao ano; c) a retomada do pagamento dos técnicos do Projeto Lumiar. Nesta mesma reunião, o MST recusou o convite do governo federal para integrar

³⁸¹ *Incra manterá vistorias em Bagé* (Correio do Povo, 17/03/2000); *Incra anuncia vistorias em Bagé* (Zero Hora, 17/03/2000).

³⁸² *São Gabriel acompanhará vistoria* (Correio do Povo, 27/06/2000); *Produtores impedem vistoria* (Zero Hora, 28/06/2000).

³⁸³ *Granja em Lagoa Vermelha também é tomada* (Correio do Povo, 19/04/2000); *MST invade a quarta fazenda no RS* (Correio do Povo, 20/04/2000); *Invadida área em Santa Bárbara* (Zero Hora, 20/04/2000).

³⁸⁴ *MST invade prédios públicos em todo o país* (Correio do Povo, 03/05/2000).

³⁸⁵ *FH anuncia R\$ 2,1 bi para MST – Líderes dos agricultores sem terra consideraram oferta insuficiente, mas avaliaram o encontro como um avanço* (Zero Hora, 04/07/2000); *Governo amplia verbas para a reforma agrária* (Correio do Povo, 04/07/2000).

formalmente o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, rejeitando também o ingresso no Conselho Curador do Banco da Terra³⁸⁶.

O segundo ciclo de mobilizações ocorreu logo no final do mês de julho, quando os movimentos sociais que integram a Via Campesina realizaram o *Levante do Campo*, montando barreiras em quatro pontos do estado: na ponte internacional de São Borja; no porto de Rio Grande; em uma unidade da Monsanto no município de Não-Me-Toque; e na Souza Cruz em Santa Cruz do Sul³⁸⁷. Os bloqueios foram seguidos de caminhadas e protestos contra a política agrícola e agrária do governo FHC. O ponto culminante desse ciclo de mobilizações desdobrou-se na organização pelo MST de quatro novos acampamentos de agricultores sem terra, nos municípios de Candiota, Júlio de Castilhos, Caibaté e Erechim, os quais tinham como objetivo principal pressionar o governo federal para o assentamento das 2,5 mil famílias já acampadas no estado. Além disso, o MST reivindicava o cadastramento de desempregados das periferias dos centros urbanos e o fim do programa o Banco da terra³⁸⁸. Aqui é interessante ressaltar que ao longo dos anos 90 o público que passou a integrar os acampamentos do MST era em grande parte constituído por desempregados das periferias urbanas, que migraram do campo para a cidade em busca de oportunidades de trabalho³⁸⁹. É possível supor que esse fenômeno tenha se intensificado ainda mais em razão da implementação do Banco da Terra no estado, o qual beneficiou filhos de agricultores que estavam na iminência de deixar o campo, ou de se tornarem prováveis acampados do MST - trataremos disso no capítulo 6.

A organização de novos acampamentos no estado, bem como a deliberação ocorrida no 4º Congresso Nacional do MST deflagrando uma campanha pela delimitação do tamanho máximo da propriedade em 35 módulos rurais – o equivalente a cerca de 700 hectares no Rio Grande do Sul - deixou o patronato rural gaúcho em estado de apreensão. As declarações dadas por dirigentes nacionais do MST de que essas áreas se converteriam em alvo preferencial de pressão social foi imensamente explorada no discurso da FARSUL, sendo reproduzido pelo jornal *Zero Hora*, no sentido de estimular uma reação política do patronato rural gaúcho, aumentando as cobranças sobre o governo estadual para coibir as ações do MST³⁹⁰. A declaração dada por Carlos Sperotto, presidente da FARSUL, é indicativa das preocupações do patronato rural naquele momento:

Qualquer decisão dessa ordem é uma aberração. Essa decisão é mais uma das ações de barbárie que trazem intranquilidade à sociedade. De uma reunião desse tipo de gente só pode sair esse tipo de decisão. Esperamos que o governo fique

³⁸⁶ Jungmann acata propostas do MST – Encontro ontem na CNBB garantiu avanços na relação entre governo, sem terra e pequenos agricultores (Correio do Povo, 21/07/2000).

³⁸⁷ Dia de mobilizações e transtornos (Zero Hora, 26/07/2000); Agricultores bloqueiam unidade da Monsanto (Correio do Povo, 26/07/2000).

³⁸⁸ Uma invasão e três acampamentos (Correio do Povo, 01/08/2000); MST monta novos acampamentos (Zero Hora, 31/07/2000).

³⁸⁹ MST agrupa prejudicados do êxodo rural (Correio do Povo, 03/08/2000); MST atrai trabalhadores urbanos (Zero Hora, 02/08/2000).

³⁹⁰ Na ocasião o jornal *Zero Hora* publicou um levantamento com base nos dados do Incra dos imóveis com mais de 700 hectares existentes no estado, chegando ao número de 4.105 propriedades, as quais correspondiam a 0,7% do total. O alinhamento político do jornal às posições da FARSUL pode ser percebido nas manchetes das matérias publicadas: *Fazendas com mais de 700 hectares passam a alvo de Sem-Terra* (Zero Hora, 09/08/2000); *Mais fazendas na mira do MST – Sem terra reunidos em congresso em Brasília revelam que bastará 700 hectares para uma propriedade ser invadida* (09/08/2000).

atento para tomar as medidas que garantam a ordem porque essa gente é capaz de tudo³⁹¹.

Para agravar ainda mais o quadro, o jornal Zero Hora publicou uma declaração dada pelo Secretário Estadual da Agricultura sobre o seu posicionamento em relação à decisão do MST de concentrar a pressão social sobre as áreas com mais de 700 hectares: “Se essa for essa a nova estratégia, é justa. Na metade sul do estado, por exemplo, todas as áreas com mais de 700 hectares são improdutivas”. Tal afirmação caiu como uma bomba sobre o patronato rural e gerou uma reação unificada com os demais setores da burguesia gaúcha, mediante a publicação de uma nota conjunta assinada pela FARSUL, FIERGS, FEDERASUL, FECOMÉRCIO e Federação das Câmaras dos Dirigentes Logistas do Rio Grande do Sul, condenando duramente as declarações do Secretário³⁹². Alguns dias depois, o Zero Hora publicava em espaço reduzido, um novo depoimento do Secretário estadual da agricultura, onde procurava dar explicações sobre a aludida declaração:

Não incentivei a ocupação de terras, nem apoiei a definição de um teto de 700 hectares. Jamais incitei a violência. Houve, sim, uma confusão, mas não acredito que haverá invasões. O que apóio é um projeto de lei no congresso limitando a extensão das terras a 35 módulos. Esse projeto leva em conta o aspecto produtivo, sendo mais justo para o estado. (...) A lei afetará apenas os agropecuaristas com terras improdutivas. Os grandes afetados serão os latifundiários do Norte e do Nordeste do país. O projeto ainda deve passar pelo Congresso. Apoiamos os 35 módulos, mas uma mudança, para maior ou menor, faz parte do processo democrático³⁹³.

Em que pese o esforço do secretário estadual da Agricultura em situar a sua declaração dentro de um contexto mais amplo, o que se percebeu de fato foi uma tentativa do patronato rural gaúcho em tirar proveito político da situação, justificando assim as suas ações de combate às ocupações realizadas pelo MST no estado, estas sim, com real capacidade de pressionarem o Incra e o governo federal na retomada das vistorias e na ampliação dos assentamentos no estado.

A primeira iniciativa nesse sentido foi a convocação pela FARSUL de uma assembléia em Bagé reunindo aproximadamente 300 produtores rurais de 41 municípios, onde foram aprovadas formas de mobilização contra as ameaças do MST em ocupar áreas de terra acima de 700 hectares. Entre as decisões tomadas estavam: a) o ingresso na justiça com ações de *interdito proibitório*³⁹⁴ visando assegurar o direito de propriedade e a

³⁹¹ *Mais fazendas na mira do MST – Sem terra reunidos em congresso em Brasília revelam que bastará 700 hectares para uma propriedade ser invadida* (Zero Hora, 09/08/2000).

³⁹² A nota destacava os seguintes pontos: a) considerava como “irresponsável e leviana a manifestação do secretário quanto à produtividade das propriedades rurais da metade sul”, alertando que a Constituição determinava à propriedade rural o cumprimento da função social, mas não discriminava o tamanho; b) considerava a manifestação do secretário como um “incitamento à violência” que se contrapunha aos “princípios democráticos do povo gaúcho, cabendo ao fiscal da lei punir o infrator”; c) cobrava um esclarecimento à sociedade se as manifestações do secretário haviam sido feitas em seu nome ou se expressavam o pensamento oficial do governo estadual; d) por fim tecia questionamentos sobre a viabilidade dos assentamentos e da reforma agrária. In: *Em respeito ao direito de propriedade* (Zero Hora, p. 10/08/2000).

³⁹³ *Ruralistas estudam reação ao MST – Produtores de 40 municípios da Metade Sul se reúnem hoje em Bagé para prevenir invasões* (Zero Hora, 14/08/2000).

³⁹⁴ Trata-se de uma ação judicial para proteger a posse da terra ameaçada por uma iminente invasão. A concessão liminar do mandato de interdito pelo juiz depende das provas documentais e testemunhais

imediata reintegração de posse; b) promover ações junto ao governo estadual e federal, solicitando a dissolução dos acampamentos à beira de estradas, uma vez que estes representam o último passo dos sem-terra antes das invasões; c) publicação de notas em jornais e revistas chamando a atenção da sociedade para a legislação do direito de propriedade; d) realização de visitas aos assentamentos para verificar aqueles que se encontram em situação de abandono, a fim de possibilitar a elaboração de relatórios para a audiência pública que trata da aplicação dos recursos do Incra; e) suspensão da notificação das vistorias; f) apoio total da categoria a 23º Expointer³⁹⁵.

Alguns dias mais tarde, os jornais noticiaram que cerca de 800 fazendeiros haviam autorizado a FARSUL para proceder a ajuizamentos de interdito proibitório, visando se prevenir das ocupações do MST³⁹⁶. Além disso, no dia 16 de agosto o presidente da FARSUL foi recebido em audiência com o governador do estado e o secretário estadual da agricultura, onde foi solicitada a retirada dos acampamentos dos sem-terra das margens das rodovias, obtendo como resposta que a simples remoção das famílias não resolveria o problema agrário e que o essencial era a execução da reforma³⁹⁷. Posteriormente, uma comitiva liderada pela FARSUL solicitou ao presidente Fernando Henrique Cardoso que o governo federal exigisse na justiça a reintegração de posse das cinco áreas que serviam de acampamento aos sem terra nas margens das rodovias estaduais no Rio Grande do Sul³⁹⁸.

Paralelamente, a coordenação estadual do MST se reuniu com superintendente regional do Incra, apresentando os seguintes pontos de reivindicação: a) o cadastramento e o assentamento imediatos das famílias acampadas no estado, as quais somavam naquele momento 3,5 mil, sendo que 2 mil eram oriundas dos quatro acampamentos organizados no início de agosto; b) a liberação de cestas básicas para os acampados; c) a retomada das vistorias nas propriedades da metade sul. Na ocasião, o superintendente não acolheu os pleitos do MST, destacando que a meta do Incra para o ano de 2000 era aquela prevista no convênio realizado com o estado, qual seja, a de assentar somente 1,6 mil famílias. Do mesmo modo em que destacou que as vistorias não eram a prioridade do Incra naquele momento, pois os recursos liberados pelo convênio eram suficientes para cumprir as metas

apresentadas pelo proprietário, as quais podem ser a presença de um acampamento de sem-terras nas proximidades do imóvel rural em questão. Essa ação é embasada legalmente pelo Art. 932 do Código do Processo Civil: “O possuidor direto ou indireto, que tenha justo receio de ser molestado na posse, poderá impetrar ao juiz que o assegure da turbação ou esbulho iminente, mediante mandado proibitório, em que se comine ao réu determinada pena pecuniária, caso transgrida o preceito”. Cominar pena pecuniária significa permitir estabelecer que o réu da ação, no caso o Poder Público estadual, seja penalizado financeiramente caso ocorra a invasão, pois é obrigação dele, via Polícia Militar do Estado, prevenir tal ameaça à propriedade. In: www.daleth.cjf.gov.br ; www.germaninet.com.br/juridica/textos/fundiario/interdito.htm , acessado em 15/03/2006).

³⁹⁵ *Ruralistas estudam reação ao MST – Produtores de 40 municípios da Metade Sul se reúnem hoje em Bagé para prevenir invasões* (Zero Hora, 14/08/2000); *Bagé define ações contra o MST* (Correio do Povo, 15/08/2000).

³⁹⁶ *Mais de 800 fazendeiros autorizam ações* (Zero Hora, 17/08/2000); *Farsul prepara ajuizamentos* (Correio do Povo, 19/08/2000).

³⁹⁷ *FHC ouvirá produtor gaúcho quarta-feira – Produtores rurais realizaram ato público após o encontro de Olívio com Sperotto* (Correio do Povo, 7/08/2000).

³⁹⁸ *Comitiva pede intervenção a FH – Grupo quer que o governo federal exija na Justiça reintegração de áreas* (Zero Hora, 24/08/2000).

do ano. Os dirigentes do MST saíram insatisfeitos do encontro, não descartando a hipótese de novas ocupações³⁹⁹.

O terceiro ciclo de mobilizações do MST em conjunto com o MAB e o MPA ocorreu por ocasião da ocupação dos prédios da Receita Federal e do Incra em Porto Alegre no dia 11 de setembro de 2000 por cerca de 2,2 mil manifestantes, tendo por objetivo principal pressionar a União a acelerar o processo de reforma agrária e atender as reivindicações acordadas em reunião com o Ministro Raul Jungmann, no dia 20 de julho, na sede da CNBB em Brasília. As ações faziam parte de uma estratégia nacional que envolveu a participação de cerca de 15 mil manifestantes em dez estados brasileiros, sendo que as ocupações de prédios públicos ocorreram somente em Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte e em alguns municípios paulistas⁴⁰⁰.

A reação do Ministério do Desenvolvimento Agrário foi imediata com o anúncio da suspensão das liberações de crédito e das negociações com o MST, alertando que não haveria “negociações sob chantagem”⁴⁰¹. Para dar mostras que estavam dispostos a negociar os manifestantes se retiraram dos prédios e permaneceram acampados em vigília nos estacionamentos dos mesmos. Entretanto, uma ordem judicial determinando a retirada do local gerou um confronto direto entre a Brigada Militar e os manifestantes que resultou em dois feridos, causando um enorme mal-estar nas relações do governo estadual com os MSC⁴⁰². A queda de braço entre os MSC e o governo federal durou até o dia 27 de setembro, quando as tentativas de intermediação das negociações pela CNBB e pela OAB falharam e os manifestantes decidiram retornar para seus acampamentos e assentamentos no interior do estado⁴⁰³.

O governo federal além de não ter cedido às ações de pressão do MST que resultariam no atendimento das suas reivindicações, preparou uma reação articulada no sentido de esvaziar a sua capacidade de exercer pressão política, mediante o lançamento de um “pacote anti-MST”. A contra-ofensiva do governo incluía as seguintes medidas: a) o cadastramento dos beneficiários aos programas de reforma agrária mediante a seleção dos trabalhadores sem-terra inscritos através dos correios; b) a edição de uma Medida Provisória que suspendia as vistorias e as desapropriações por dois anos nas áreas ocupadas pelos sem-terra, e, em caso de reincidência, o prazo aumentaria para quatro anos; c) a criação da Divisão de Conflitos Fundiários da Polícia Federal para coordenar as ações policiais nos casos de invasões de prédios públicos pertencentes à União e nas investigações das denúncias de desvio de recursos públicos pelo MST⁴⁰⁴. A primeira medida se constituía numa tentativa do Estado em retomar o controle da demanda por terra, disputando com o MST a primazia na definição dos futuros beneficiários dos projetos de assentamentos rurais. A segunda medida tinha como objetivo obstar a principal estratégia de ação política utilizada pelos MSC para pressionar o governo a realizar a reforma agrária,

³⁹⁹ *Incra recebe os líderes sem-terra* (Correio do Povo, 24/08/2000); *Incra descarta novos cadastramentos* (Zero Hora, 25/08/2000).

⁴⁰⁰ *Agricultores invadem prédios – Integrantes do MST, do MPA e do MAB ocupam edifícios da Receita Federal e do Incra em Porto Alegre* (Correio do Povo, 12/09/2000).

⁴⁰¹ *União rompe com MST, que faz refém* (Correio do Povo, 13/09/2000).

⁴⁰² *Brigada Militar retira colonos das áreas públicas – Agricultores resistiram à ordem judicial para que deixassem pátios e operação de reintegração de posse resultou em dois feridos* (Correio do Povo, 25/09/2000).

⁴⁰³ *Colonos levantam acampamento* (Correio do Povo, 27/09/2000).

⁴⁰⁴ *Governo na ofensiva contra o MST* (Zero Hora, 19/10/2000)

qual seja, as ocupações de terras. A terceira medida se constituía numa tentativa de criminalização das ações do MST, a fim de desmoralizá-lo socialmente, retirando-lhe a sua legitimidade política.

Ao sintetizarmos os principais fatos ocorridos no ano de 2000, observa-se que este foi marcado pela paralização das vistorias, as quais foram sistematicamente barradas pelo patronato rural e pela indisposição do governo federal em contrariar os seus interesses, através da retomada das desapropriações litigiosas. Além disso, o governo preferiu apostar em instrumentos de obtenção de terra que privilegiavam a negociação, tais como o convênio de aquisição compartilhada e o Banco da Terra que deslanchou no estado durante o ano de 2000⁴⁰⁵. Nesse contexto, nem mesmo a forte ofensiva desencadeada pelo MST para pressionar o governo a agilizar a reforma agrária foram suficientes para reorientar a linha dominante da política agrária federal.

No ano de 2001, o encadeamento de um conjunto de aspectos presentes na conjuntura aumentou ainda mais a temperatura da luta política em torno da questão agrária no estado. Entre esses aspectos destacam-se: 1) o não assentamento da integralidade das famílias acampadas no estado; 2) as mudanças ocorridas na SAA, com a transformação do DRA em GRA; 3) a continuidade do convênio de aquisição compartilhada de terras e o seu posterior esvaziamento; 4) o reforço financeiro ao programa Banco da Terra. Começamos por registrar que a demanda emergencial por terra representada pelas famílias acampadas no estado não havia sido atendida na sua integralidade, tanto pelo Incra, quanto pelo governo estadual. Tal fato era agravado pela negativa do Incra em cadastrar as famílias acampadas em agosto de 2000, pois já estava em operação o cadastramento via correios⁴⁰⁶. Tal impedimento fez com que o MST realizasse ações de pressão ainda mais intensas sobre o Incra e também sobre o governo estadual, no sentido de acelerar a implantação de novos assentamentos, desencadeando novos ciclos de ocupações que despertaram mais uma vez a contra-ofensiva do patronato rural gaúcho.

O segundo aspecto importante foram as mudanças realizadas pelo governo estadual na área da reforma agrária, mediante a extinção do DRA que era vinculado à SAA, para dar lugar a uma nova estrutura, a Secretaria Extraordinária da Reforma Agrária ligada diretamente ao gabinete do governador. A nova secretaria passou a ser ocupada por Antônio Marangon em lugar de Frei Sérgio Görden que havia pedido demissão em dezembro⁴⁰⁷. Tal mudança ocorreu a partir das pressões exercidas pelos MSC para dar maior celeridade à política de assentamentos estadual. O afastamento de Frei Sérgio do cargo não chegou a provocar um rompimento na relação dos MSC com o governo estadual, mas contribuíram para aumentar a pressão do MST sobre o GRA no cumprimento da meta acordada em campanha eleitoral. Esse processo será analisado em detalhe no capítulo 5.

⁴⁰⁵ *RS lidera Banco da Terra em 2000* (Correio do Povo, 11/11/2000).

⁴⁰⁶ No Rio Grande do Sul o número de inscritos pelos correios atingiu a cifra de 2 mil interessados, sendo um dos mais baixos entre os demais estados brasileiros. In: *Mais de 105 mil cadastrados* (Zero Hora, 02/03/2001). Entre as possíveis razões que explicam essa baixa adesão às inscrições pelos Correios destacam-se: a) o posicionamento contrário da direção do MST do Rio Grande do Sul ao cadastramento, o que contrastava com o posicionamento adotado pelo MST de São Paulo que optou por transformar o cadastramento em mais um instrumento de pressão sobre o governo federal – não por acaso, o estado de São Paulo registrou o maior número de inscritos (Pereira, 2004); b) a atuação simultânea de três políticas agrárias no estado, com destaque especial para o Banco da Terra, cujo critério de seleção era a inscrição prévia nos sindicatos, contribuindo assim para concentrar uma parte significativa da demanda por terra nesse programa; c) a existência de um número considerável de famílias já acampadas na espera de serem assentadas.

⁴⁰⁷ *Frei Sérgio exonera-se do governo* (Correio do Povo, 08/12/2000).

Desse modo, as ocupações realizadas pelo MST ao longo do ano de 2001 visavam por um lado, pressionar diretamente o Incra a retomar as vistorias e as desapropriações litigiosas, e, por outro lado, pressionar o governo estadual a cumprir a sua meta de governo⁴⁰⁸. Não resta dúvida que essa pressão foi muito maior sobre o governo federal do que sobre o estadual, em face do primeiro ser constitucionalmente o responsável direto pela execução da reforma agrária e também por dispor dos principais instrumentos de obtenção de terras. Além disso, a sintonia existente entre o governo estadual e os MSC fez com que este fosse encarado como um aliado na realização da reforma agrária, ao passo que o governo federal era considerado um adversário e a superintendência do Incra era identificada como um órgão do governo FHC⁴⁰⁹.

O terceiro aspecto determinante da conjuntura política do ano de 2001 foi a continuidade do convênio entre o Incra e o governo estadual mediante a assinatura de um termo aditivo, permitindo a continuidade das compras compartilhadas até os meses de setembro e outubro, quando começou a se observar o seu enfraquecimento⁴¹⁰. Entre os fatores que concorreram para o esvaziamento do convênio 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; b) a generalização das desapropriações estaduais com base na Lei 4.132, o que deslocou a oferta de terras para o governo estadual; 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. Esse processo será analisado em detalhe no capítulo VI.

Um quarto aspecto determinante foi o reforço financeiro conferido pelo governo federal ao programa Banco da Terra, o que ocorria coincidentemente logo após a assinatura do termo aditivo do convênio com o governo estadual. A liberação de uma parcela de R\$ 38 milhões para o programa de um total previsto de R\$ 100 milhões foi realizada pelo próprio ministro Raul Jungmann em visita ao estado, na qual declarou que pretendia beneficiar 7,5 mil famílias durante o ano de 2001, superando assim os resultados atingidos pelo Incra em 15 anos, os quais contabilizavam 7 mil famílias beneficiadas, conforme noticiava o jornal Zero Hora⁴¹¹. Desse modo, percebe-se que o governo federal reforçava, por um lado, a alternativa das compras compartilhadas visando não confrontar diretamente os interesses do patronato rural, ao mesmo tempo em que atendia uma parte da demanda emergente representada pelas famílias acampadas e cadastradas pelo Incra. E, por outro

⁴⁰⁸ Logo no início do mês de janeiro tanto o governo estadual, quanto o Incra anunciaram que a meta de assentamentos seria de 3 mil famílias cada, sendo que 2,5 mil através da renovação do convênio de compras compartilhadas, o que significava na prática um compromisso compartilhado de 2,5 mil famílias e mais 500 por governo, totalizando assim 4 mil famílias assentadas no estado. In: *Marangon quer assentar 3 mil famílias* (Correio do Povo, 04/01/2001); *Incra quer assentar 3 mil famílias no estado* (Correio do Povo, 06/01/2001)

⁴⁰⁹ Depoimento prestado por Jânio Guedes da Silveira, Ex-Superintendente Regional do Incra, em entrevista ao autor no dia 09/09/2004.

⁴¹⁰ *Reforma agrária no RS ganha recursos* (Correio do Povo, 03/04/2001).

⁴¹¹ *Banco da terra vai liberar R\$ 40 milhões ao RS* (Correio do Povo, 11/04/2001); *Banco da terra ganha força* (Zero Hora, 26/04/2001).

lado, com o reforço financeiro do Banco da Terra o governo federal atendia uma demanda de um público não disposto a acampar existente no estado, a maior parte deste vinculado aos sindicatos ligados à FETAG. A liberação de somas elevadas de recursos, associadas ao anúncio de metas ousadas, as quais eram propositalmente comparadas aos resultados obtidos pelo Incra colocavam em dúvida os argumentos do MDA de que o Banco da Terra era um programa que tinha como propósito atuar de forma complementar à “reforma agrária tradicional”.

Assim, diante do aumento da pressão social representada pelas ocupações de terra realizadas pelo MST e do esvaziamento do convênio, tanto o governo estadual, quanto a Superintendência Regional do Incra voltaram a ter uma linha própria na condução das suas políticas de assentamentos. O governo estadual pressionado pelo cumprimento da sua meta teve que prosseguir na utilização quase que exclusiva do instrumento da desapropriação por interesse social, enquanto que o Incra retomou as vistorias para arrecadar imóveis mediante as desapropriações litigiosas, pois também tinha uma meta a cumprir.

A retomada das vistorias desencadeou novamente a reação do patronato rural gaúcho contra o Incra mediante a reedição do movimento “vistoria zero”. A FARSUL se movimentou no sentido de pressionar o governo federal para suspender as vistorias, o que foi conseguido temporariamente no final do ano, quando um grupo de representantes do patronato rural gaúcho apresentou ao presidente nacional do Incra uma lista de propriedades rurais disponíveis à venda. No âmbito do governo estadual permaneceram as pressões para que o estado cumprisse as determinações judiciais e utilizasse o aparato policial para coibir e reprimir as ocupações. Vejamos agora a evolução desse processo a partir das movimentações ocorridas no âmbito da luta política travada em torno da questão agrária gaúcha, em grande parte impulsionada pelas ações do MST.

Durante o ano de 2001 o MST desencadeou duas ondas de ocupações de terras no estado: uma primeira ocorrida no final do mês de março; e uma segunda ocorrida na metade do mês de outubro. A primeira onda seria precedida pela organização entre os meses de janeiro e fevereiro de quatro novos acampamentos do MST localizados nas cidades de Eldorado do Sul (350 famílias); Cruz Alta (850 famílias); Lagoa Vermelha (200 famílias); Uruguaiana (120 famílias), reunindo integrantes para a realização de ocupações de terras futuras. Terminada a montagem desses acampamentos, o MST realizou duas ocupações de terras simultâneas reunindo cerca de 1,8 mil famílias de sem-terra. Uma delas ocorrida nos 1,5 mil hectares da Agropecuária Santa Bárbara, no município de São Jerônimo, na qual participaram 700 famílias oriundas dos acampamentos de Arroio dos Ratos e Pantano Grande. A outra ocupação ocorreu na fazenda Bom Retiro de 2,8 mil hectares em Júlio de Castilhos, na qual participaram 1,1 mil famílias oriundas dos acampamentos de Cruz Alta, Caibaté, Tupanciretã e Lagoa Vermelha. Entre as principais reivindicações apresentadas pelo MST naquela ocasião estavam: a) a agilização da reforma agrária pelo governo federal; b) o cadastramento de 02 mil famílias acampadas no estado; c) a liberação de verbas para infra-estrutura, produção, construção de moradias, assistência técnica e seguro agrícola⁴¹².

⁴¹² Essas ações do MST no estado coincidiam com a assinatura pelo ministro do Desenvolvimento Agrário de uma portaria reforçando a Medida Provisória que proibia a realização de vistorias nos imóveis ocupados, além de destacar que os superintendentes do Incra responderiam civil e administrativamente se cometessem “ato omissivo ou comisso” por não cumprirem a portaria na sua totalidade. In: *MST retoma as invasões no Estado e governo federal volta a prometer punição* (Correio do Povo, 28/03/2001); *MST promove duas invasões simultâneas* (Correio do Povo, 28/03/2001).

As negociações com o MST para a saída pacífica das famílias de sem-terra das fazendas foram realizadas diretamente pelo secretário estadual da Reforma Agrária que na ocasião pressionou o governo federal a desistir do cadastramento via correios para que se retornasse à regra antiga, ameaçando inclusive com uma possível ruptura do convênio⁴¹³. O impasse foi solucionado após o governo federal ter concordado em dar prioridade às famílias acampadas nos projetos de assentamentos a serem realizados mediante o convênio de aquisição compartilhada, porém, isso não incluía acampamentos futuros⁴¹⁴. Após resolver essa divergência com o MDA, o governo estadual firmou um acordo com o MST no qual previa o assentamento de 600 famílias até junho daquele ano e outras 2,5 mil até março de 2002, das quais 1,9 mil teriam que ser realizadas até o final do ano de 2001. Na ocasião, um dos coordenadores da ocupação da fazenda Santa Bárbara assim declarou: “Estamos dando um voto de confiança ao governo estadual. Se até junho não tiver cumprido parte das suas promessas voltaremos a nos mobilizar”, dando mostras que a pressão social do MST não seria mais dirigida exclusivamente ao Incra⁴¹⁵.

Nos mês de abril, o MST realizou uma jornada de mobilizações nacional para demonstrar a sua indignação pela não punição dos responsáveis pelo massacre em Eldorado dos Carajás em 1996. No Rio Grande do Sul foram realizadas diversas ações de bloqueios de rodovias e de uma ponte internacional, nas quais foram mobilizadas as famílias acampadas em diversos pontos do estado, recebendo como resposta do governo federal a suspensão temporária das negociações com o MST⁴¹⁶. Enquanto isso, a superintendência regional do Incra e o governo do estadual prosseguiram adquirindo áreas de terra através do convênio, a fim de cumprir com as metas acordadas⁴¹⁷. Nos meses de julho e agosto, o MST montou dois novos acampamentos, um deles no Km 241 às margens da rodovia federal BR-290, no município de Rio Pardo, e outro no Km 556 da mesma rodovia, entre os municípios de Alegrete e Rosário do Sul, indicando um novo deslocamento geográfico das ações de pressão do MST em direção à região da Fronteira-Oeste do estado, algo inédito até então⁴¹⁸.

A partir do início do mês de setembro o MST iniciou uma nova ofensiva em nível nacional contra a política agrária do governo federal, realizando mobilizações em 23 estados, onde o objetivo mais uma vez era o de pressionar pela agilização da reforma agrária no país. A primeira ação neste sentido foi a organização de um acampamento com

⁴¹³ *Estado pode romper acordo com a União* (Zero Hora, 29/03/2001).

⁴¹⁴ O acordo estabelecido entre a União e o Estado previa que o cadastramento de todas as famílias acampadas seria realizado pelos funcionários do GRA e do Incra até o dia 30 de maio, sendo que esse trabalho somente se realizou no Rio Grande do Sul, uma vez que no restante do país prosseguia o cadastramento via correios, demonstrando que a atuação do governo estadual foi decisiva, pois se dependesse apenas do governo federal as famílias acampadas permaneceriam sem cadastro. In: *Cadastro de acampados* (Correio do Povo, 26/04/2001).

⁴¹⁵ *Sem-terra decidem sair hoje da Santa Bárbara* (Correio do Povo, 31/03/2001); *Promessa de prioridade para assentamentos* (Correio do Povo, 03/04/2001).

⁴¹⁶ *MST bloqueia vias e invade indústria* (Correio do Povo, 18/04/2001); *Acampados fecham a 377 durante 20 minutos* (Correio do Povo, 18/04/2001); *Bloqueio da ponte durou 14 horas* (Correio do Povo, 18/04/2001); *Movimento bloqueia a BR 290* (Correio do Povo, 18/04/2001); *Negociações com o MST são suspensas* (Correio do Povo, 20/04/2001).

⁴¹⁷ *Estado e Incra compram 4 fazendas* (Correio do Povo, 28/04/2001); *Estado e Incra compram área para sem-terra* (Correio do Povo, 04/07/2001).

⁴¹⁸ *MST monta acampamento na 290 – MST pretende reunir 500 famílias nas barracas instaladas à margem da BR em Rio Pardo* (Correio do Povo, 31/07/2001); *Grupo acampa em Alegrete – Cem famílias recrutadas pelo movimento em municípios da região montaram barracas na BR 290* (Correio do Povo, 16/08/2001).

450 sem-terra num terreno ao lado da sede do Incra em Porto Alegre, pertencente ao Tribunal Regional Eleitoral, além de um terreno do Banco Central, onde os acampados chegaram até a implantar uma horta⁴¹⁹. A permanência das 90 famílias remanescentes no local durou até o dia 07 de outubro, quando uma ordem judicial determinou que a Polícia Federal as retirasse do local⁴²⁰. Para evitar um possível confronto, as famílias se deslocaram para um canteiro central da avenida Loureiro da Silva, em frente ao Incra onde permaneceram até o dia 25 de novembro, após o término das rodadas de negociações com o Incra⁴²¹.

No entanto, as ações mais contundentes do ano de 2001 ocorreram a partir do dia 13 de outubro, quando o MST mobilizou um enorme contingente de sem-terra dos 17 acampamentos existentes no estado, dando início à realização da *Marcha Rumo ao Latifúndio* em diferentes pontos do estado. O objetivo da Marcha era o de denunciar a concentração da propriedade da terra, o descumprimento das metas acordadas com o governo federal e estadual e chamar a atenção para a necessidade de delimitar um tamanho máximo para as propriedades rurais⁴²². No dia seguinte, a marcha culminou com a realização de quatro ocupações de terras, entre as quais estavam: a) a Fazenda Polar de 5.247 hectares, localizada em Arroio dos Ratos e pertencente à Comercial de Tabacos Naturas por 650 famílias; b) a Fazenda Rio Bonito de 1.156 hectares, em Pontão por 600 famílias; c) a Fazenda Estância Grande de 5.880 hectares, em Tupanciretã por 600 famílias; d) a Fazenda Três Pinheiros de 1,3 mil hectares, em Lagoa Vermelha por 200 famílias⁴²³. Dois dias depois, o MST completaria o ciclo com a ocupação da Estância Paraíso de 2.700 hectares, em Alegrete, por 400 famílias de sem terra, representando o mais novo deslocamento geográfico das pressões dos sem-terra, que desta vez rumava em direção a Fronteira-Oeste do estado⁴²⁴.

Todos os proprietários das áreas ocupadas prontamente encaminharam à justiça, os seus pedidos de reintegração de posse, os quais foram atendidos pelos juízes que estabeleceram prazos para a retirada dos sem-terra. Após inúmeras rodadas de negociação intermediadas pelo governo estadual para uma saída pacífica das propriedades, os sem-terra decidiram retirar-se delas para discutir as suas reivindicações em reuniões agendadas com a superintendência regional do Incra e com a secretaria estadual de reforma agrária⁴²⁵. Ambas as reuniões ocorreram no dia 22 de outubro. A primeira delas foi realizada com o Incra quando a coordenação estadual do MST cobrou pelo cumprimento da meta firmada pelo convênio, na qual estava previsto o assentamento de 6,6 mil famílias até o final de 2002. Além de apresentar outras reivindicações, tais como, o assentamento imediato das 3 mil famílias acampadas no estado, a retomada das vistorias e das desapropriações litigiosas e a contratação de mais técnicos para essa função. Na ocasião, o superintendente regional

⁴¹⁹ *Sem-terra cercam o prédio do Incra* (Correio do Povo, 04/09/2001); *Sem terra acampam em Porto Alegre* (Correio do Povo, 04/09/01).

⁴²⁰ *MST desocupa terreno do TRE* (Correio do Povo, 08/10/2001).

⁴²¹ *Sem terra desocupam a perimetral* (Correio do Povo, 26/11/2001).

⁴²² As marchas prosseguiram nos seguintes municípios: 1) de Hulha Negra rumo à Rosário do Sul; 2) de Uruguaiana e Alegrete rumo à Itaquí; 3) de Cruz Alta rumo à Santiago; 4) de Ronda Alta rumo à Passo Fundo e Carazinho; 5) de Arroio dos Ratos e Rio Pardo à Pântano Grande. In: *MST invade fazenda no estado* (Correio do Povo, 15/10/2001); *Produtores preocupados com invasões* (Zero hora, 15/10/2001).

⁴²³ *Invasões* (Correio do Povo, 16/10/2001); *MST deflagra nova onda de invasões* (Zero Hora, 16/10/2001).

⁴²⁴ *Invasão em Alegrete a quinta fazenda* (Correio do Povo, 17/10/2001).

⁴²⁵ *MST recua. Vai abandonar fazendas* (Correio do Povo, 20/10/2001).

afirmou que o Incra continuaria priorizando a compra de terras, argumentando que a desapropriação era um processo mais caro e demorado, tendo em vista a realidade do estado, onde os proprietários resistem ao pagamento com Títulos da Dívida Agrária.

Na reunião da coordenação do MST com o governo estadual, houve o anúncio da disponibilização de lonas e alimentos aos acampados e o repasse de quatro áreas para o assentamento de 117 famílias, para o MST e desalojados de áreas indígenas⁴²⁶. Além disso, o governo estadual comunicou a negociação de um possível acordo com o Incra, no qual o estado repassaria as 1,2 mil famílias assentadas pelo GRA, em troca de R\$ 30 milhões em TDA's, os quais seriam investidos em infra-estrutura, possibilitando assim o cumprimento integral das metas acordadas no convênio, dadas as resistências oferecidas pelos fazendeiros em relação aos títulos federais⁴²⁷.

Paralelamente à ofensiva desencadeada pelo MST, observou-se uma reação imediata da FARSUL com a realização de uma reunião com o governador e o secretário estadual de reforma agrária, na qual o presidente da entidade, Carlos Sperotto, manifestou a preocupação do patronato rural com o recrudescimento das invasões de terras no estado: “O governador prometeu agir politicamente em um caso de polícia que, no nosso entendimento, requer ações enérgicas e definitivas”. O governo estadual, por sua vez, reafirmou que agiria somente a partir das decisões judiciais, ressaltando que se orientaria pela cautela: “Podemos perder tempo, mas jamais perder vidas”, afirmou o secretário estadual da reforma agrária⁴²⁸.

Essas mesmas preocupações foram expressas pela FARSUL nas reuniões subseqüentes realizadas com o vice-presidente do Tribunal de Justiça e com o presidente da Assembléia Legislativa⁴²⁹. No campo, as movimentações do MST eram acompanhadas de perto através da realização de vigílias pelo patronato rural, nos vários pontos onde existiam acampamentos ou ocupações de terras, as quais prosseguiram nos meses seguintes⁴³⁰. Enquanto a FARSUL se movimentava politicamente para dar mostras de que estava preocupada com a “manutenção da ordem” e com o “Estado de Direito”, o jornal Zero Hora noticiava o surgimento de milícias armadas na região da Campanha Gaúcha para guarnecer as propriedades rurais e intimidar qualquer ação do MST. Os patronato rural gaúcho justificava o uso das milícias aludindo que o clima de “insegurança” no estado era produzida pela omissão do governo estadual: “Nossa função é produzir alimentos, mas estamos assumindo o papel do Estado, já que ele se omite. O exército só é acionado para proteger as terras do presidente da República – desabafou um produtor de arroz”⁴³¹. Na época, Paulo Sérgio Vargas, um integrante da direção estadual do MST interpretou o surgimento das milícias como uma manobra política: “Isso deve ser um chantagem da FARSUL para chamar a atenção da imprensa e fazer uma pressão psicológica”⁴³².

No final do mês de outubro a superintendência regional do Incra anunciou a retomada das vistorias, as quais ocorriam pressionadas principalmente por dois fatores: pela

⁴²⁶ *Jânio e Marangon administram os pedidos* (Correio do Povo, 23/10/2001).

⁴²⁷ *Estado e Incra podem chegar a um acordo* (Zero Hora, 18/10/2001).

⁴²⁸ *Sperotto leva preocupação a Olívio – Obteve como resposta que o governo do estado agirá politicamente e a partir das decisões judiciais* (Correio do Povo, 18/10/2001).

⁴²⁹ *Farsul recorre ao Judiciário e ao Legislativo* (Correio do Povo, 19/10/2001).

⁴³⁰ *Produtores de Alegrete em vigília permanente* (Correio do Povo, 04/11/2001); *Vigília reúne ruralistas* (Zero Hora, 06/11/2001).

⁴³¹ *Milícia protege fazendas gaúchas* (Zero Hora, 21/10/01).

⁴³² *Tensão cresce com milícia* (Zero Hora, 22/10/2001).

escalada das ocupações do MST e pelo início do esvaziamento do convênio de compras compartilhadas, em face das razões já analisadas anteriormente. A previsão do Incra era inspecionar 274 imóveis em diferentes regiões do estado até o final do ano de 2002, totalizando assim, 1,2 milhão de hectares, sendo que desta vez Bagé não seria prioridade⁴³³. O anúncio da retomada das vistorias foi muito bem recebido pelo MST, já que estas estavam sendo reivindicadas pelo movimento há mais de três anos. Como não poderia deixar de ser, o presidente da FARSUL, Carlos Sperotto, condenou a decisão do Incra:

Estamos vencendo um período de invasões de terras e, mal se toma fôlego, já se retomam as vistorias. Fica evidente uma negociação entre Incra e MST. Houve precipitação e utilização do produtor como moeda de troca, na relação Incra-MST. Trocou-se a justa saída dos invasores de locais impróprios, pelo início das vistorias, retomadas de forma intempestiva, pois existe portaria sustando-as no Rio Grande até a definição de novos índices de produtividade. É preciso definir esses índices antes de se iniciar qualquer vistoria⁴³⁴.

A retomada das atividades de vistoria pelos técnicos do Incra teve início no dia 27 de outubro nas propriedades rurais do município de São Gabriel, sendo prontamente bloqueados por cerca de 400 proprietários rurais oriundos da região da Fronteira-Oeste, reeditando assim, o movimento “vistoria zero”. Na ocasião, a revisão dos índices de produtividade mais uma vez foi invocada como justificativa das ações do patronato rural⁴³⁵. Diante da reação do patronato, o Incra suspendeu temporariamente as vistorias e o Ouvidor Agrário Nacional, em visita ao estado, propôs ao presidente da FARSUL a criação de um grupo para rediscutir os índices de produtividade, alertando que não era possível suspender as vistorias e que se não houvesse acordo, o Incra iria à justiça⁴³⁶.

A negativa dos fazendeiros de São Gabriel à proposta de acordo, levou o Incra a ingressar na Justiça Federal de Santana do Livramento com um pedido de autorização judicial para a realização das vistorias mediante acompanhamento policial. O pedido foi aceito e previa ainda, a execução de uma multa diária equivalente ao dobro do total das despesas arcadas pelo Incra⁴³⁷. Alguns dias depois as vistorias foram realizadas sob o acompanhamento de um forte aparato policial que envolveu uma viatura da Brigada Militar e cinco do Grupo de Operações Especiais da Polícia Federal⁴³⁸. Com isso, o Incra conseguiu concluir o seu cronograma de vistorias no município de São Gabriel, no qual previstas a inspeção de cinco propriedades que totalizavam 20 mil hectares⁴³⁹. Paralelamente a essa disputa judicial, o patronato rural gaúcho realizou mais uma barreira

⁴³³ *Incra deve vistoriar 1,2 milhão de hectares* (Zero Hora, 27/10/2001).

⁴³⁴ *Incra deve vistoriar 1,2 milhão de hectares* (Zero Hora, 27/10/2001).

⁴³⁵ *Ruralistas impedem vistoria do Incra* (Zero Hora, 28/11/2001). *Produtores rurais impedem vistoria* (Correio do Povo, 28/11/2001).

⁴³⁶ *Incra suspende vistorias em duas fazendas em São Gabriel* (Zero Hora, 29/11/2001); *Farsul e Incra vão negociar acordo* (Correio do Povo, 01/12/2001). *Governo acena com revisão de índices* (Zero Hora, 01/12/2001).

⁴³⁷ *Justiça garante vistorias no RS – Liminar determina auxílio policial e multa contra responsáveis por barreiras* (Correio do Povo, 07/12/2001); *Justiça autoriza uso de apoio policial em vistorias* (Zero Hora, 07/12/2001).

⁴³⁸ *PF e BM garantem ação do Incra* (Correio do Povo, 13/12/2001).

⁴³⁹ *São Gabriel conclui as vistorias* (Correio do Povo, 17/12/2001).

aos técnicos do Incra, só que desta vez em Rio Pardo, o que levou a autarquia a repetir a mesma estratégia utilizada em São Gabriel⁴⁴⁰.

A fim de reforçar as pressões políticas do patronato rural gaúcho no seu pleito pela suspensão das vistorias, a Comissão de Agricultura, Pecuária e Cooperativismo da Assembléia Legislativa do estado, realizou uma audiência pública que tinha por objetivo analisar as vistorias e avaliar os assentamentos realizados pelo Incra nos últimos 15 anos. A audiência foi coordenada pelo deputado estadual Frederico Antunes (PPB), um dos principais porta-vozes do patronato rural da região da Campanha gaúcha. O evento contou com a participação massiva de fazendeiros gaúchos, os quais aproveitaram a presença do Superintendente Regional do Incra para protestarem contra a realização das vistorias⁴⁴¹. O MST e os representantes do governo não foram convidados a participar da audiência, mas manifestaram-se publicamente através de declarações e notas de apoio à decisão do Incra de manter as vistorias⁴⁴². Ao final da reunião, o seu relator o deputado João Luiz Vargas (PDT) afirmou que enviaria ao presidente FHC, em nome dos deputados, um pedido para a interrupção das vistorias no estado⁴⁴³.

Logo após a realização da audiência pública, uma comissão liderada por ruralistas e parlamentares gaúchos se dirigiu à Brasília, onde entregaram diretamente ao Presidente da República um documento solicitando a suspensão das vistorias, até que se realizasse uma revisão do cálculo dos índices de lotação pecuária. A decisão de suspender as vistorias somente ocorreu quando a comissão apresentou ao presidente do Incra e ao ministro do Desenvolvimento Agrário, uma listagem de imóveis ofertados para a modalidade de compra e venda, que deveriam ser avaliados pela superintendência regional em caráter de urgência, e, caso não fossem consideradas aptas, a orientação era reiniciar a programação

⁴⁴⁰ *Ruralistas impedem vistoria do Incra em área de Rio Pardo* (Zero Hora, 12/12/2001); *Ruralistas voltam a barrar o Incra – Fiscais foram impedidos de realizar vistoria na fazenda Boa Vista, da Empresa Souza Cruz* (Correio do Povo, 12/12/2001).

⁴⁴¹ Na ocasião, os ruralistas receberam uma manifestação de apoio inesperada de um dos convidados, quando José Lutzemburger, Ex-ministro do Meio Ambiente do governo Collor, criticou o Incra e condenou a reforma agrária na metade sul do estado: “O pampa é um ecossistema intacto e deve permanecer assim. Ele não pode ser submetido ao processo de desestruturação social feita pelo Incra e que insistem em chamar de reforma agrária”. In: *Lutzemburger conquista ruralistas* (Zero Hora, 14/12/2001). Essa declaração de Lutzemburger caiu como uma luva para os fazendeiros da Campanha gaúcha que agora contavam com mais um argumento para deslegitimar a realização da reforma agrária na metade sul, respaldado por ninguém menos do que um dos ambientalistas brasileiros mais reconhecidos no mundo, o ganhador do prêmio: *The Right Livelihood Award* (Nobel Alternativo). Por ironia da história, a preservação do ecossistema do pampa gaúcho – defendida ardorosamente por Lutzemburger - está sendo seriamente ameaçada na atualidade pelo avanço de grandes projetos de reflorestamento na metade sul, que além de preservarem a atual estrutura fundiária concentrada, poderão causar graves impactos sociais e ambientais no estado, como vem denunciando algumas ONG’s e movimentos sociais do campo.

⁴⁴² Segundo a matéria publicada pelo Zero Hora: “O deputado Dionilso Marcom (PT) [Assentado e integrante do MST] distribuiu nota justificando o não comparecimento à reunião. Disse que fez isso em protesto pelo fato de o MST – “o maior interessado na reforma agrária” – não ter sido convidado. O presidente da comissão, Frederico Antunes (PPB), argumentou que o MST não tem sede conhecida e nem personalidade jurídica”. In: *Pecuaristas protestam na Assembléia* (Zero Hora, 14/12/2001); *Audiência pública analisa vistorias e assentamentos* (Correio do Povo, 13/12/2001). Aqui é importante destacar que o patronato rural gaúcho e os setores que o apóiam se utilizam recorrentemente do argumento de que o MST não tem personalidade jurídica para desqualificá-lo como um ator político legítimo no debate em torno das políticas agrárias e agrícolas.

⁴⁴³ *Produtores pressionam deputados – Sai hoje relatório da audiência pública realizada na Assembléia para analisar vistorias e assentamentos* (Correio do Povo, 14/12/2001).

das vistorias⁴⁴⁴. Assim, o ano de 2001 terminava com mais um recuo do governo federal, uma vez que diante do aumento da pressão política do patronato rural gaúcho, optou pela alternativa de não confrontar os seus interesses.

Em síntese, a luta política em torno da questão agrária no ano de 2001 ficou marcada pelos seguintes aspectos: a) pela permanência de uma elevada demanda emergencial por terra, representada pelos diversos acampamentos existentes no estado; b) pelas mudanças realizadas pelo governo estadual na pasta da reforma agrária, as quais contribuíram para que a pressão social exercida pelo MST se deslocasse também sobre o GRA, ainda que em menor intensidade do que sobre o Incra; c) pelo esvaziamento do convênio de compras compartilhadas, o que levou o governo estadual e federal a atuarem novamente em faixas próprias na condução das suas políticas agrárias; d) pelo aumento da pressão social exercida pelo MST através das ocupações, as quais obrigaram tanto o Incra, quanto o governo estadual a se comprometerem com o cumprimento das metas de assentamentos acordadas, o que no primeiro caso implicou na retomada das vistorias, e, no segundo caso, na intensificação das desapropriações com base na lei 4.132/62; e) pela retomada das vistorias, as quais provocaram um aumento das pressões políticas da FARSUL sobre o governo federal para a suspendê-las, o que de fato ocorreu no final do ano, quando o Incra em atendimento as orientações do MDA mais uma vez recuou, acolhendo as reivindicações do patronato rural gaúcho.

4.4.3. A terceira fase: a retomada da realização das vistorias do Incra

No ano de 2002 a luta política em torno da questão agrária recomençaria a partir das pressões desencadeadas pelo MST sobre o Incra para que este retomasse as vistorias e cumprisse com a meta de assentar 1,25 mil famílias até o final março daquele ano. A primeira ação neste sentido foi a ocupação de um terreno ao lado da sede do Incra em Porto Alegre, na avenida Loureiro Silva, por cerca de 400 sem-terra⁴⁴⁵. A ocupação do terreno durou até o dia 26 de fevereiro quando os manifestantes ocuparam o prédio do Incra por sete horas e após uma decisão tomada em assembléia resolveram retornar aos 19 acampamentos espalhados pelo estado. Os agricultores deram um prazo de 30 dias pra que o Incra cumprisse com as reivindicações apresentadas. No final da assembléia, os sem-terra empossaram uma tartaruga como “superintendente do Incra” em protesto à lentidão do governo federal na condução da reforma agrária no Rio Grande do Sul⁴⁴⁶.

No início do mês de abril, o Incra se preparou novamente para dar início à retomada das vistorias em duas propriedades no município de Uruguai. A notificação de dois imóveis mobilizou rapidamente os proprietários do município em uma reunião na qual decidiram tomar duas medidas para defenderem as suas propriedades: impedir as vistorias do Incra e se preparar para uma possível movimentação do MST na região, mediante a contratação de empresas de segurança privada⁴⁴⁷. As vistorias não chegaram a ser realizadas na data prevista, porque o próprio Incra resolveu suspendê-las e numa reunião

⁴⁴⁴ *Suspensas as vistorias no Estado* (Correio do Povo, 15/12/2001); *Incra suspende vistorias* (Zero Hora, 16/12/2001).

⁴⁴⁵ *MST invade para pressionar Incra* (Correio do Povo, 23/01/2002); *MST invade terreno do Incra* (Zero Hora, 23/01/2002).

⁴⁴⁶ *Sem terra invadem prédio do Incra – MST tomou local de manhã e no fim do dia deixou o edifício e a área em que estava desde o dia 21 de janeiro* (Correio do Povo, 27/02/2002).

⁴⁴⁷ *Produtor decide resistir a vistoria* (Correio do Povo, 02/04/2002).

realizada na sede da FARSUL apresentou uma proposta de tabela para a avaliação dos índices de lotação pecuária.

A proposta contemplava inclusive uma mudança no fator de conversão dos terneiros precoces, na qual o índice dos bovinos com menos de 02 anos passaria de 0,37 Unidades Animal por hectare para 0,87, acatando uma antiga reivindicação da entidade. Na ocasião foi criado um grupo de trabalho formado por técnicos da FARSUL e do INCRA para definir os critérios que permitissem a padronização dos índices de lotação pecuária no estado. A conclusão dos trabalhos estava prevista para ocorrer no dia 02 de maio, quando os dados seriam enviados à Brasília para serem oficializados mediante a publicação de uma portaria do Incra. A retomada das vistorias com os índices atualizados era anunciada para ocorrer na segunda quinzena do mês de maio⁴⁴⁸.

Partindo da percepção de que a rediscussão dos índices de lotação se constituía em mais um expediente da FARSUL para protelar a retomada das vistorias, o MST realizou duas ocupações no estado, ocorridas respectivamente nos meses de abril e maio. A primeira delas foi na Fazenda Bom Retiro, em Júlio de Castilhos, quando cerca de 1,2 mil famílias de sem-terra ocuparam o imóvel que já havia sido alvo das ações do MST em duas ocasiões anteriores⁴⁴⁹. Logo após essa ocupação, o MST realizou uma série de mobilizações no estado com o objetivo de marcar a data do massacre em Eldorado dos Carajás e protestar contra a política agrária do governo federal. As mobilizações incluíram o bloqueio de rodovias, atos públicos e marchas⁴⁵⁰. Após as mobilizações, os representantes do MST realizaram uma reunião com o superintendente regional do Incra, na qual reiteraram as suas reivindicações. Porém, a resposta de que as vistorias seriam retomadas somente em maio desagradou aos integrantes do MST que consideraram a audiência insatisfatória⁴⁵¹.

No início do mês de maio o MST realizou uma segunda ocupação, envolvendo a participação de 800 famílias de sem-terra, só que desta vez numa fazenda produtiva, a Estância Invernada, em Aceguá, em um dos três imóveis pertencentes ao complexo Ana Paula Agropastoril, de 14,8 mil hectares. O objetivo do MST com essa ação era o de pressionar pelo retorno das desapropriações e das vistorias. Conforme noticiaram os jornais na época, tratava-se de uma fazenda que era tida como referência nacional em gado de corte e conhecida por usar tecnologia para produzir e exportar, com a sua grife de carne de novilho precoce⁴⁵². Na ocasião, a FARSUL orientou os proprietários a não ingressarem na justiça com um pedido de reintegração de posse, alegando que as recentes decisões judiciais haviam favorecido os invasores, conforme indica a declaração dada por Nestor Hein, assessor jurídico da FARSUL: “Acreditamos que uma ação em Bagé [Tribunal de Bagé] resultaria em vitória, mas no Tribunal de Justiça do Estado, as câmaras que tratam das matérias possessórias tem tido uma visão pró-MST”⁴⁵³. Alguns dias depois, o departamento

⁴⁴⁸ *Reunião discute a lotação pecuária – Reunião ontem na sede da federação analisou proposta de mudanças nos critérios usados pelo Incra* (Correio do Povo, 10/04/2002). *Estudo da Farsul e do Incra sai dia 02* (Correio do Povo, 05/05/2002).

⁴⁴⁹ *Ruralistas imobilizam invasores – Após a ocupação da fazenda Bom Retiro, em Júlio de Castilhos, máquinas bloquearam a porteira, confinando os sem terra* (Correio do Povo, 16/04/2002).

⁴⁵⁰ *MST protesta e bloqueia rodovias no estado* (Correio do Povo, 18/04/2002).

⁴⁵¹ *Reunião com o Incra desagrada aos sem-terra* (Correio do Povo, 19/04/2002).

⁴⁵² *MST invade uma fazenda produtiva* (Correio do Povo, 04/05/2002); *Invasão de fazenda modelo revolta ruralistas* (Zero Hora, 04/05/2002).

⁴⁵³ *MST e ruralistas trocam acusações em fazenda* (Zero Hora, 05/05/2002). Esta declaração é claramente alusiva aos dois casos em que a Justiça não concedeu a imediata reintegração de posse aos proprietários: a Fazenda Rio Bonito, em Pontão (em outubro de 2001); e a Fazenda Bom Retiro (em abril de 2002), em Júlio

jurídico da FARSUL recuaria dessa decisão encaminhando o pedido de reintegração de posse no Tribunal de Bagé, no qual ficou estabelecido um prazo para a saída dos sem-terra que após longas negociações decidiram deixar o local evitando assim a ação da Brigada Militar⁴⁵⁴. No que diz respeito ao Incra, a FARSUL aproveitou o episódio da ocupação para romper imediatamente as negociações sobre os índices lotação pecuária, argumentando que enquanto houvessem áreas invadidas no estado a entidade não sentaria mais à mesa com a autarquia federal⁴⁵⁵.

Além de romper as negociações com o Incra, a FARSUL convocou uma assembléia geral dos seus associados na fazenda ocupada, na qual participaram cerca de 400 produtores para protestar contra as ações do MST e discutir uma pauta de reivindicações para ser encaminhada ao presidente da República⁴⁵⁶. No mesmo dia a oposição ao governo estadual na Assembléia Legislativa iniciou uma coleta de assinaturas para instalar uma Comissão Parlamentar de Inquérito sobre as ações do MST. Por se tratar de um ano eleitoral, esse episódio acabou sendo utilizado pela oposição para atacar o governo estadual que explorou exaustivamente a suas relações de vínculo político com o MST, bem como a sua postura de não repressão às ocupações⁴⁵⁷.

Posteriormente, o presidente da FARSUL, Carlos Sperotto, acompanhado do ex-presidente da Comissão de Agricultura da Câmara Federal, o deputado Luiz Carlos Heinze (PPB-RS) foram recebidos em audiência pelo Presidente da República, onde apresentaram as reivindicações do patronato rural gaúcho, entre as principais estavam: a) a suspensão das vistorias; b) a identificação dos integrantes do MST presente nas ocupações e a sua exclusão do programa de reforma agrária; c) a realização de vistorias nos assentamentos, sob o argumento de que muitos deles eram improdutivos e não cumpriam com a função social; d) a retirada dos sem-terra acampados às margens das rodovias federais⁴⁵⁸. Em resposta às pressões da FARSUL, o Presidente da República anunciou no mesmo dia a suspensão das vistorias no Rio Grande do Sul até que uma comissão composta por representantes dos ministérios da Agricultura, do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário redefinisse os índices de produtividade⁴⁵⁹.

Alguns dias depois, o superintendente regional do Incra, Jânio Guedes da Silveira, inconformado com a decisão de suspensão das vistorias e com a crescente influência da FARSUL sobre os rumos da política agrária no estado, pediu a sua exoneração do cargo, dando a seguinte declaração: “Não concordo em absoluto com os rumos que o governo federal está dando à reforma agrária no estado. Não sirvo para o papel de ficar no Incra simplesmente pelo cargo. Com a suspensão das vistorias, como um superintendente vai exercer a sua função principal de reassentamento?”. Uma outra motivação para o pedido de demissão teria sido as pressões exercidas pela FARSUL para que o Incra identificasse os integrantes do MST que haviam ocupado as fazendas Bom Retiro e Invernada, o que na opinião do superintendente resultaria em transformar a autarquia “em um órgão de

de Castilhos. Estes dois casos constituíram-se como exceções e não em regra nos trâmites da justiça gaúcha, comprovando que a conotação dada pelo assessor jurídico da FARSUL era prenhe de exageros.

⁴⁵⁴ *Fazenda deve recorrer à justiça contra sem-terra* (Zero Hora, 05/05/2002); *Invasores deixam a Ana Paula* (Zero Hora, 18/05/2002).

⁴⁵⁵ *Farsul reage e suspende as negociações com Incra* (Correio do Povo, 05/05/2002).

⁴⁵⁶ *Ruralistas fazem mobilização política contra as invasões* (Correio do Povo, 07/05/2002).

⁴⁵⁷ *Oposição defende CPI sobre invasão de terras* (Correio do Povo, 07/05/2002).

⁴⁵⁸ *Sperotto faz pedidos à FHC* (Zero Hora, 08/05/2002).

⁴⁵⁹ *FHC suspende as vistorias de terras no RS* (Zero Hora, 08/05/2002).

segurança pública”⁴⁶⁰. Num depoimento mais recente, o ex-Superintendente indica quais foram as motivações que o levaram a se exonerar do cargo:

Em 2002, quando só restou a desapropriação para o INCRA e nós começamos a implementá-la, veio de novo toda a seleção de áreas e a negociação com Brasília. Eu negocieei com o ministro Jungmann e ele perguntou sobre os índices. Eu disse que tinha de acelerar. Agilizaram-se umas portarias que regulamentavam essa questão dos índices (coisas que a Farsul dizia que não tinha como retomar a desapropriação no Rio Grande do Sul) e iniciamos as desapropriações. Foi quando saíram algumas áreas, como a de São Gabriel e outras. Os fazendeiros então se reorganizaram e fizeram algumas ações bastante fortes contra o INCRA em 2002: não deixavam o pessoal do INCRA entrar nas propriedades, faziam barreiras, houve até uma perseguição aos técnicos do INCRA. Entramos na Justiça e começamos a derrubar as liminares concedidas aos fazendeiros. Só que eu comecei a notar uma coisa em Brasília. O ministro da agricultura era o Pratini de Moraes. Começou a pressão dos fazendeiros e aí o Jungmann começou a ceder um pouco. Ele me disse: “Jânio, termina essas vistorias e pare”. Eu disse que para manter a meta tinha que continuar. Aí começou uma briga entre mim e o INCRA pela manutenção da desapropriação. Eu fui três ou quatro vezes em Brasília negociar essa questão, quando paravam as vistorias eu as retomava com a Polícia Federal, até que chegou num ponto (maio de 2002) em que o Presidente da República mandou suspender as vistorias no Rio Grande do Sul. Existia a meta de assentar mil famílias, o presidente mandara suspender as vistorias, não havia mais como o INCRA comprar terra (porque o estado estava usando o instrumento da desapropriação em dinheiro): não restou outro caminho, pedi as contas (Entrevista ao autor).

A partir de então, a superintendência regional do Incra passou a ser ocupada por Walter Dorini que prometeu fazer uma gestão pautada no diálogo para evitar os conflitos, assegurando que a reforma agrária dependia da continuidade das vistorias: “Se quisermos fazer reforma agrária teremos que fazer vistorias nos imóveis. Mas para isso, teremos que superar a primeira etapa, que é o entendimento com todos os setores”⁴⁶¹. Apesar do discurso, na prática o diálogo acabou ocorrendo somente com a FARSUL, uma vez que nos primeiros dias da sua gestão o superintendente se negou a receber uma comissão do MST, alegando que as audiências com os sem-terra haviam sido suspensas pelo MDA⁴⁶². Na verdade, a troca de superintendente demonstrava que a correlação de forças havia se alterado em favor do patronato rural, sendo que a FARSUL iniciou uma pressão política sobre o Incra e o governo estadual para identificar os integrantes do MST que participaram das ocupações das fazendas Bom Retiro e Estância da Invernada, numa clara tentativa de criminalizar as ações do movimento⁴⁶³. As pressões da Farsul sobre o Incra incluíram inclusive a entrega de listagens de nomes de pessoas que supostamente teriam participado das ocupações⁴⁶⁴.

⁴⁶⁰ *Desprestigiado, Jânio Silveira deixa superintendência do Incra* (Zero Hora, 11/05/2002); *Silveira pede exoneração do Incra – Solicitação do superintendente, que se disse desapontado com o governo federal, foi aceita ontem* (Correio do Povo, 11/05/2002).

⁴⁶¹ *Entrevista: Waldir Dorini, superintendente interino do Incra: “Se quisermos reforma agrária teremos de fazer vistorias”* (Zero Hora, 130/50/2002).

⁴⁶² *Incra pede nome de invasores à polícia* (Zero Hora, 14/05/2002).

⁴⁶³ *Listar invasores não cabe ao Incra, diz Dorini* (Correio do Povo, 14/05/2002).

⁴⁶⁴ *Farsul apresenta lista de 12 supostos invasores ao Incra* (Zero Hora 15/05/2002); *Farsul apresenta nova listagem com 47 nomes* (Zero Hora, 16/05/2002).

A partir do segundo semestre do ano de 2002, a luta política em torno da questão agrária acompanharia as movimentações ditadas pelo calendário eleitoral, com uma sensível diminuição das ações de ocupação do MST e das mobilizações de pressão sobre o Incra. Além disso, no segundo semestre o MST passou a concentrar as suas energias na campanha contra a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e no Plebiscito sobre o pagamento da dívida externa⁴⁶⁵. Uma das únicas ações de pressão relevantes ocorridas nesse período foi a ocupação do pátio do Incra por cerca de 250 sem-terras, ocasião em que o MST apresentou em uma reunião com o novo superintendente uma extensa pauta de reivindicações onde estavam incluídos: o assentamento de 02 mil famílias acampadas; a retomada das vistorias; a liberação de 30 rolos de lona; 100 toneladas de alimentos; cedência de viaturas para o transporte de doentes; retirada dos pedidos de reintegração de posse das margens da BR 290; regularização dos lotes vagos nos assentamentos; e a realização de vistorias nas fazendas Polar e Três Pinheiros⁴⁶⁶. O novo superintendente informou que a previsão do órgão era o atendimento de 1.809 famílias até o final do ano, 1.791 a menos do que a meta anunciada para o ano de 2002, o que não agradou aos sem-terra que decidiram voltar para os seus locais de origem após terem realizado um ato público em protesto contra a sua possível transformação numa Agência Reguladora de Conflitos Agrários⁴⁶⁷.

Nos meses seguintes, observou-se que o debate sobre a questão agrária nacional e estadual girou em torno das especulações a respeito dos possíveis rumos a serem trilhados pela equipe de governo a ser formada pelo presidente recém-eleito Luiz Inácio Lula da Silva. No âmbito dos movimentos sociais e sindicais do campo, criou-se um ambiente de grande expectativa em relação às ações a serem colocadas em prática pelo novo governo federal, principalmente em função da sua relação de sintonia política com Partido dos Trabalhadores e pelo fato deste sempre ter se posicionado favoravelmente à realização de uma reforma agrária no país⁴⁶⁸. O mesmo não ocorreu em relação às organizações do patronato rural que ficaram apreensivas, anunciando-se temerosas de um possível aumento da “radicalidade no campo”⁴⁶⁹.

Tais apreensões foram amplificadas a partir da definição do nome de Miguel Rosseto, o então Vice-governador do Rio Grande do Sul para comandar o MDA. A desconfiança em relação à Miguel Rosseto advinha do fato deste integrar a Democracia Socialista (DS), uma tendência interna do PT posicionada “mais à esquerda” e também por ter declarado em suas primeiras falas à imprensa, que o novo governo privilegiaria as desapropriações e que reformularia o Banco da Terra, principal programa aplicado pelo governo anterior no Rio Grande do Sul⁴⁷⁰. A FARSUL além de manifestar a sua apreensão em relação à indicação do novo ministro demonstrava ceticismo em relação às ações do novo governo, fazendo um paralelo com a política agrária aplicada pelo governo Olívio

⁴⁶⁵ Trata-se de um plebiscito organizado por diversos movimentos sociais e organizações da sociedade civil que tinha por objetivo coletar a opinião da população brasileira a respeito da continuidade ou não da dívida externa brasileira, cuja iniciativa chegou a contar com a participação de aproximadamente 10 milhões de votantes.

⁴⁶⁶ *MST aguarda no Incra até amanhã* (Correio do Povo, 24/07/2002).

⁴⁶⁷ *MST deixa o Incra, mas vai voltar* (Correio do Povo, 26/07/2002).

⁴⁶⁸ *Nome é consenso entre os movimentos sociais* (Zero Hora, 26/12/2002).

⁴⁶⁹ *Indicação de Rosseto causa apreensão entre ruralistas* (Zero Hora, 26/12/2002).

⁴⁷⁰ *PT fará reforma agrária com desapropriações – Banco da Terra deverá se restringir a crédito fundiário* (Zero Hora, 28/11/2002); *Prioridade de Rosseto é desapropriar* (Zero Hora, 27/12/2002).

Dutra, a qual era qualificada como um exemplo de “insucesso”. Segundo Carlos Sperotto, Presidente da FARSUL: “Esse modelo perdedor, culminou a cerca de 10 dias, com o lançamento de um edital para a compra de gêneros de primeira necessidade como mandioca, abóbora e batata-doce para dar a assentados. Acredito que o ministro Rossetto está disposto a rever procedimentos. Esse modelo não pode ser implantado no Brasil”⁴⁷¹.

As expectativas alimentadas em relação ao governo Lula fizeram com que os MSC intensificassem as ocupações pelo país afora, a fim de que o Incra assentasse em 2003 pelo menos as famílias acampadas, as quais chegaram a atingir um total de 96 mil famílias em fevereiro deste mesmo ano (IPEA, 2003: 102). Paralelamente, iniciou-se um processo de elaboração do II Plano Nacional de Reforma Agrária, cuja meta inicial previa o assentamento de 1 milhão de famílias (Brasil, 2003b). Tal meta foi drasticamente reduzida em face das restrições econômicas impostas pelas diretrizes presentes na política macroeconômica adotada pelo novo governo, ficando acordado com os MSC que o governo assentaria durante o seu mandato 400 mil famílias e financiaria outras 130 mil através dos programas de crédito Fundiário (IPEA, 2004: p.112). Tais números indicavam um claro recuo nas proposições originais do PT e contrariavam as metas apresentadas nas campanhas eleitorais anteriores, quando se chegou a prometer o assentamento de 1 milhão em 1989, 800 mil famílias em 1994 e 1 milhão em 1998. Nesta nova versão do Plano estava prevista uma meta de 60 mil famílias assentadas para o ano de 2003, número que não se confirmou na prática, uma vez que em 2003 assentaram-se apenas 19.731 famílias, ou seja, um resultado pífio e aquém do esperado (IPEA, 2004: p. 111).

No que diz respeito ao temor do patronato rural gaúcho de uma possível extensão em nível nacional da experiência de política agrária desenvolvida no Rio Grande do Sul, percebe-se que este era infundado, uma vez que a equipe do MDA não foi constituída por pessoas que anteriormente estavam ligadas ao DRA/GRA, mas sim, por quadros políticos da confiança do novo ministro. A tendência interna do PT da qual Miguel Rosseto faz parte nunca teve um relacionamento orgânico com os movimentos sociais que hoje integram a Via Campesina. Além disso, vários entrevistados desta pesquisa destacaram que a Democracia Socialista, tendência majoritária no governo Olívio Dutra, por diversas vezes manifestou críticas em relação aos resultados econômicos e políticos auferidos pela política agrária estadual⁴⁷².

No que diz respeito às críticas feitas pelos integrantes dos movimentos sociais do campo ao novo ministro, observa-se que estas foram em direção contrária àquelas feitas pelo patronato rural gaúcho. Enquanto estes últimos temiam uma possível extensão da experiência da política agrária estadual para o plano nacional, os primeiros criticavam o fato desta não estar sendo devidamente aproveitada, em razão da nova equipe do MDA não contar com a presença de antigos quadros do DRA/GRA. Segundo Dionilso Marcom (PT/RS): “Se quisessem aproveitar a experiência o Hoffmann [José Hermetto Hoffmann, Ex-Secretário Estadual de Agricultura] e o Marangon [Antonio Marangon, Ex-Secretário Estadual da Reforma Agrária] deveriam estar no MDA, porque eles têm uma bagagem muito grande, tanto na política agrícola da agricultura familiar como na reforma agrária. Prevaleceram as tendências e não os bons exemplos que tivemos no Rio Grande do Sul” (Entrevista ao autor). Essa mesma percepção é compartilhada por Frei Sérgio Görden (PT/RS): “Os quadros que estão sendo aproveitados eram aqueles que na Secretaria de

⁴⁷¹ Indicação de Rosseto causa apreensão entre ruralistas (Zero Hora, 26/12/2002).

⁴⁷² Depoimentos de Flávio Santana Xavier (INCRA/RS) e Marcelo Piccin (DRA/GRA/RS).

Agricultura atrapalhavam o trabalho do DRA. A equipe que tocou a reforma agrária aqui não foi para o MDA, infelizmente” (Entrevista ao autor). Como se vê, trata-se de um tema bastante instigante que ficará a espera de análises futuras, uma vez que extrapola os objetivos e o período de tempo proposto para esta pesquisa.

Do que foi exposto ao longo desta seção é importante reter os seguintes aspectos:

1. A luta política travada em torno da questão agrária gaúcha no ano de 2002 foi marcada pela continuidade das pressões do MST sobre a Superintendência Regional do Incra para que este retomasse as vistorias dos imóveis rurais.
2. A tentativa de retomada das vistorias pelo Incra em abril de 2002 foi rapidamente sucedida por uma reação do patronato rural que ameaçou impedi-las, assim como as ocupações do MST. Diante disso, o Incra abriu negociações para padronizar os índices técnicos marcando o reinício das vistorias para o mês de maio.
3. O MST interpretou esse processo de revisão como mais uma manobra protelatória da FARSUL e por isso realizou duas ocupações de terras para pressionar o Incra. Tais ocupações foram utilizadas como justificativa pelo patronato rural para romper as negociações com o Incra.
4. A partir de então, a FARSUL iniciou um processo de movimentação política buscando abrir um canal de negociação diretamente com o Presidente da República a fim de reivindicar a suspensão das vistorias no estado, que foi prontamente aceita.
5. Essa decisão do presidente resultou no pedido de exoneração do Superintendente Regional do Incra, pois este entendia que a suspensão das vistorias significava que o Incra não cumpriria as metas acordadas.
6. A partir da nomeação do novo superintendente a correlação de forças se deslocou em favor do patronato rural, o qual mais uma vez conseguiu impedir a continuidade das vistorias iniciando uma ofensiva sobre o MST na tentativa de criminalizá-lo.
7. No segundo semestre de 2002, o debate em torno da reforma agrária se concentrou em torno da nomeação do novo ministro do Desenvolvimento Agrário, sendo cercadas de expectativas por parte dos MSC e de apreensão por parte do Patronato rural.
8. As expectativas em relação ao governo Lula resultaram na intensificação das ocupações de terras pelo país e na formulação do II PNRA, sendo que a versão aprovada apresentava um claro recuo em relação aos números apresentados pelo PT em outras campanhas eleitorais. Como agravante, os resultados do primeiro ano de governo foram pífios e ficaram aquém do esperado.
9. Em relação ao temor do patronato rural gaúcho a uma possível continuidade da política agrária do governo Olívio Dutra no plano nacional, percebe-se que tal percepção era incorreta, haja vista que a equipe que constituiu o MDA não possuía nenhum vínculo orgânico com aquela que integrava o DRA/GRA.

CAPÍTULO V: A PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO DO GOVERNO OLÍVIO DUTRA E A POLÍTICA AGRÁRIA ESTADUAL

Este capítulo persegue dois objetivos principais. No primeiro deles, buscamos analisar a ascensão dos partidos políticos da *Frente Popular* ao governo do estado do Rio Grande do Sul, inserindo-o no contexto da retomada da polarização do debate político em torno das diferentes propostas de desenvolvimento estadual. No segundo, procuramos evidenciar a inserção da política agrária estadual dentro do projeto de desenvolvimento rural proposto pelo governo Olívio Dutra. Para tanto, analisamos os seguintes aspectos: a) as diretrizes orientadoras das políticas agrícola e agrária estadual; b) o processo de constituição da SAA e do aparato estatal de tratamento dos problemas fundiários; c) as diferentes fases de funcionamento da política agrária estadual à luz da relação estabelecida entre o governo e os movimentos sociais e sindicais do campo; d) as principais fases e instrumentos de obtenção de terras acionados ao longo do mandato; e) o tratamento político conferido pelo governo às situações de conflito fundiário.

Desse modo, o este capítulo foi dividido em cinco seções. Na primeira seção, contextualizaremos a retomada da polarização do debate político em torno dos projetos de desenvolvimento estadual a luz do ajustamento estrutural da economia brasileira à economia internacional. Na segunda seção, analisaremos o contexto da disputa eleitoral de 1998, apresentando as principais diferenças programáticas existentes entre as coalizões de partidos políticos que se defrontaram naquele pleito. Na terceira seção, apresentaremos as principais diretrizes que nortearam a estratégia de desenvolvimento do governo da *Frente Popular*, assim como, quais foram as principais medidas acionadas para colocá-la em prática. Na quarta seção, analisaremos o processo de constituição do aparato estatal de tratamento dos problemas fundiários, as duas fases de funcionamento da política agrária estadual e as principais linhas de embate desta com o patronato rural gaúcho. Por fim, na última seção, faremos uma pequena síntese retendo os aspectos mais relevantes que estiveram presentes nas análises.

5.1. A polarização dos projetos de desenvolvimento nas eleições estaduais de 1994

Vimos no capítulo anterior que a eleição de Fernando Collor de Mello à presidência da República no ano de 1989 marcou o início do processo das reformas liberais destinadas a ajustar a economia brasileira ao novo ordenamento internacional, as quais foram aprofundadas posteriormente pelos dois governos de Fernando Henrique Cardoso. O Rio Grande do Sul, assim como os demais estados brasileiros, não ficou imune às mudanças ocorridas em nível nacional, pois estas suscitaram a retomada dos debates em torno dos “projetos de desenvolvimento estadual”, polarizando politicamente a sociedade civil gaúcha acerca das suas possibilidades futuras, a exemplo do que havia ocorrido durante a década de 1960. Se por um lado, essa retomada representou uma certa continuidade da “tradição” de polarização política existente no estado, por outro lado, vale registrar que o contexto histórico dos anos 90 era completamente distinto dos anos 60, assim como a configuração

das forças sociais e políticas em contenda⁴⁷³. No âmbito político, o principal diferencial dos anos 90 seria marcado pela ascensão do Partido dos Trabalhadores enquanto alternativa de poder na política estadual, ocupando o espaço que nos anos 60 havia pertencido ao Partido Trabalhista Brasileiro, reunindo em torno de si uma coalizão de partidos de esquerda na *Frente Popular*, que passou a polarizar com os demais partidos conservadores e progressistas existentes no estado.

Não é o caso aqui de recuperar a trajetória política do PT no Rio Grande do Sul, o que seria difícil de ser feito em face da escassez de trabalhos sobre o tema e também pelo fato de que a maioria dos pesquisadores sempre se interessou mais pela história do partido em nível nacional⁴⁷⁴. No entanto, cabe registrar que o PT começou a se consolidar no Rio Grande do Sul, como uma força política emergente a partir da conquista da prefeitura de Porto Alegre, no ano de 1988, com a candidatura de Olívio Dutra pela *Frente Popular*. Assim que tomou posse, o governo municipal colocou em prática uma experiência até então inédita na administração pública: o Orçamento Participativo (O.P). Tratava-se de uma proposta que tinha como objetivo inicial a realização de uma espécie de “transferência” de poder para a classe trabalhadora organizada, visando substituir gradativamente a representação política tradicional pela democracia direta (Genro & Souza, 2001: p. 24). Apesar desse objetivo, um tanto simplista, não ter se confirmado em sua plenitude, uma vez que isso implicaria em mudanças sociais, políticas e institucionais mais profundas, ainda assim, o O.P. se consolidou como uma importante iniciativa desenvolvida na atualidade para reduzir o grau de delegação do poder político, ampliando a soberania do poder decisório da sociedade organizada sobre a destinação dos recursos públicos, além de ter possibilitado um maior controle e transparência das ações do Estado⁴⁷⁵.

O funcionamento do O.P. em Porto Alegre ocorreu mediante a divisão da cidade em 16 regiões, nas quais eram realizadas assembléias populares com a convocação de toda a população local para a definição das áreas prioritárias de investimentos pelo poder público

⁴⁷³ O padrão de bipolarização política existente no Rio Grande do Sul remonta desde o período Imperial, quando a eclosão da Revolução Farroupilha (1835-1845) marcou o início da oposição entre liberais e conservadores. Posteriormente, no período Republicano essa polarização seria observada na luta política travada entre os liberais herdeiros dos farroupilhas e os republicanos positivistas, marcando uma oposição entre “maragatos” *versus* “chimangos” que se estenderia até meados de 1930. No período posterior a abertura política entre os anos de 1945 e 1964, a polarização transferiu-se para as disputas travadas entre um pólo de forças políticas reunidas em torno do PTB e um outro reunido em torno do PSD. Durante o regime militar essa polarização teve seguimento nas disputas travadas entre a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), a denominada “oposição consentida”. O fim do regime militar e a instauração do pluripartidarismo no Brasil não provocaram mudanças substantivas no padrão de bipolarização política no estado, uma vez que tanto o PDT, quando o PMDB, que ocuparam o governo estadual durante a década de 1980, o fizeram disputando as bases eleitorais que anteriormente eram fiéis ao trabalhismo, opondo-se às coalizões de partidos conservadores lideradas pelo PDS (Trindade & Noll, 1991). É precisamente esse padrão de bipolarização política que freqüentemente é invocado como um dos indicadores da maior “politização” da sociedade gaúcha em relação aos demais estados brasileiros.

⁴⁷⁴ Sobre a trajetória do PT em nível Nacional consultar os trabalhos de Gurgel (1989), César (2002), Soares (2005), entre outros.

⁴⁷⁵ A proposta do O.P. desenvolvida em Porto Alegre foi inspirada nas experiências históricas da Comuna de Paris ocorrida em 1871 e da Revolução Russa ocorrida em 1917. Em ambas as ocasiões foram criados Conselhos Populares, nos quais havia a tentativa de se resolver o problema da delegação do poder, através da participação direta da maioria da população nas decisões políticas. Esperava-se com isso, superar uma situação de igualdade jurídica formal fundada nos princípios liberais burgueses e operada através da prática da representação política. Os Conselhos Populares preconizavam a fusão em uma só pessoa, das funções de produtor e de legislador (Pont, 2000: p. 72).

municipal, sendo que posteriormente essas prioridades eram submetidas à apreciação da Câmara dos Vereadores. Tal procedimento permitiu uma verdadeira inversão na lógica dos investimentos públicos, sendo que a confirmação da realização das obras conforme a decisão da população conferiu ao O.P. um alto grau de legitimidade política e social, transformando-o num modelo de referência internacional de gestão participativa⁴⁷⁶.

O êxito obtido pela experiência do O.P. rendeu ao PT novas vitórias eleitorais na capital e em outras cidades do Rio Grande do Sul nos pleitos subseqüentes, notadamente naquelas de maior concentração populacional, tais como Caxias do Sul, Pelotas, Gravataí, Alvorada, Santa Maria, Palmeiras das Missões, entre inúmeras outras de menor porte, funcionando como uma espécie de “efeito onda” (Pont, 2000). Com a consolidação das experiências administrativas municipais, o PT deixou de ser um partido pequeno para se consolidar como uma das forças políticas mais expressivas do estado, passando a disputar espaço com os partidos tradicionais. Por se tratar de um partido de esquerda com um forte enraizamento social e com uma base política originária das lutas sociais e dos movimentos sociais e sindicais do campo e da cidade, além é claro, de estar referenciado num ideário socialista, o PT se opôs radicalmente ao ajustamento estrutural da economia brasileira com base nas reformas liberais, contribuindo assim para o retorno da polarização em torno dos “projetos de desenvolvimento estadual”. Neste contexto, as políticas agrárias e agrícolas voltariam a ser palco de discussões, uma vez que o PT além de considerar o tema da reforma agrária e do fortalecimento da agricultura familiar como centrais em sua proposta de desenvolvimento rural, tinha entre as suas principais bases políticas no campo, o movimento sindical rural ligado a CUT e os movimentos sociais que hoje integram a Via Campesina.

O primeiro momento que caracterizou essa retomada da polarização em torno dos “projetos de desenvolvimento” ocorreu a partir de 1994, quando as medidas tomadas no âmbito do Plano Real conjugaram-se às orientações políticas do governo Antônio Britto, vencedor das eleições naquele ano. A disputa eleitoral de 1994 representou uma polarização entre duas propostas distintas acerca do desenvolvimento econômico estadual. De um lado, estava a candidatura de Antonio Britto, reunida em torno de uma coalizão de partidos de centro-direita onde figuravam o PMDB, o PSDB e o PPB e, de outro lado, estava a candidatura de Olívio Dutra pela Frente Popular, com uma coalizão de partidos de esquerda que reunia o PT, PSB, PC do B, PPS, PSTU, PCB e PV.

O PMDB em seus documentos de contribuição para o programa da candidatura de Antonio Britto traçava um diagnóstico negativo sobre a situação do Rio Grande do Sul, destacando que era consenso entre os analistas que o desempenho do estado nos anos anteriores a 1994 havia ficado muito aquém das expectativas dos gaúchos. Entre os principais problemas apontados estavam: 1) a perda de posição relativa no ranking de participação estadual no PIB nacional; 2) a taxa de crescimento do Rio Grande do Sul tinha sido inferior aos estados de Minas Gerais e Santa Catarina; 3) a região Sul do estado estava se transformando numa espécie de “mezzogiorno” Rio-grandense; 4) naquele panorama agrícola, o estado já não poderia se considerar mais o “celeiro do Brasil”; 5) os indicadores da pecuária não apresentavam variações há dezenas de anos; 6) a indústria do estado apesar de ser diversificada era pouco integrada; 7) o sistema de ensino público encontrava-se vitimado por uma crise político-corporativa crônica e muito grave; 8) as finanças públicas

⁴⁷⁶ Sobre as experiências do O.P. em Porto Alegre consultar principalmente os trabalhos de Genro e Souza (1997), Pont (2000) e Santos (2002).

encontravam-se em situação de fragilidade estrutural; 9) a capacidade de planejamento e de formulação de políticas expressivas e consistentes por parte do governo do Estado havia se reduzido a quase nada⁴⁷⁷.

Diante desse diagnóstico, caberia ao PMDB apresentar à sociedade Rio-Grandense um projeto de superação dos graves problemas do estado, credenciando-o para liderar uma nova etapa de desenvolvimento no estado. Segundo o Programa:

(...) é preciso, antes de mais nada, atualizar a agenda dos problemas estaduais; já não é mais possível conceber a equação do desenvolvimento e do progresso sem que as questões econômicas sejam imediatamente associadas às temáticas de reforma e saneamento do setor público, de enfrentamento dos problemas sociais, bem como a percepção da urgência dos desafios a serem vencidos na área educacional e tecnológica⁴⁷⁸.

No programa apontava-se ainda que as carências na infra-estrutura do estado ocupavam uma posição central no quadro de dificuldades e desafios. Nessa direção, destacavam-se as dificuldades enfrentadas nos serviços públicos, notadamente nas áreas de educação, segurança e assistência social. Para fazer frente a esse conjunto de dificuldades e desafios era necessário aplicar uma estratégia de desenvolvimento regional que não fosse nem voluntarista e nem tecnocrática, mas que partisse de um consenso político amplo, articulando os segmentos sociais objetivamente envolvidos com a problemática estadual. Tal consenso somente seria atingido com a definição de um conjunto claro e consistente de prioridades de ação para concentrar as iniciativas e recursos, tanto do setor público, quanto do privado, em um projeto que fosse menos do governo e mais da sociedade Rio-Grandense⁴⁷⁹.

O programa ressaltava que o momento histórico era favorável à realização desse projeto, em face da experiência política, administrativa e técnica adquirida pelos quadros do PMDB. Nesta direção, o texto apresentava as principais diretrizes que norteariam a candidatura do ex-Ministro Antônio Brito: 1) uma visão estratégica do desenvolvimento estadual no contexto nacional; 2) uma posição firme com relação ao papel de liderança a ser desempenhado pelo governo no processo de desenvolvimento do Estado; 3) um programa de modernização do centro de governo e do setor público em geral, bem como de qualificação dos seus grandes serviços; 4) um compromisso com o desenvolvimento científico e tecnológico; 5) um plano de metas para a infra-estrutura; 6) a atribuição clara de prioridade à educação e a políticas sociais compensatórias, voltadas principalmente à infância desvalida, aos desnutridos e aos desempregados⁴⁸⁰.

O Programa do PMDB destacava ainda, o papel estratégico das atividades agropecuárias, as quais poderiam ser aumentadas e melhoradas, mediante a modernização da pecuária, a implementação de extensivos programas de combate à erosão e de irrigação, assim como por meio de um esforço dirigido de melhoria do uso do solo e incremento da produtividade na zona sul do estado. Além disso, considerava indispensável melhorar substantivamente os sistemas de armazenagem e escoamento da produção⁴⁸¹. Porém, o programa não fazia nenhuma menção aos problemas fundiários estaduais ou mesmo de possíveis ações do futuro governo nessa área.

⁴⁷⁷ PROGRAMA DE GOVERNO DO PMDB. *Candidato Antônio Brito – Gestão 95-99 – versão preliminar.*

⁴⁷⁸ PROGRAMA DE GOVERNO DO PMDB. *Candidato Antônio Brito – Gestão 95-99 – versão preliminar.*

⁴⁷⁹ PROGRAMA DE GOVERNO DO PMDB. *Candidato Antônio Brito – Gestão 95-99 – versão preliminar.*

⁴⁸⁰ PROGRAMA DE GOVERNO DO PMDB. *Candidato Antônio Brito – Gestão 95-99 – versão preliminar.*

⁴⁸¹ PROGRAMA DE GOVERNO DO PMDB. *Candidato Antônio Brito – Gestão 95-99 – versão preliminar.*

Num campo político oposto estava a Frente Popular, que em seu programa de governo apresentava um diagnóstico distinto daquele feito pelo PMDB e seus aliados, no qual enfatizava que as eleições de 03 de outubro de 1994 marcariam uma das disputas mais importantes dos últimos 50 anos, com a polarização de dois grandes projetos políticos: de um lado estariam as mesmas elites, especialmente os monopólios nacionais e estrangeiros e latifundiários que sempre governaram o país e, de outro lado, a *Frente Popular*, invertendo as prioridades de governo a favor das massas populares e dos excluídos. O programa destacava que modelo de desenvolvimento dependente e concentrador iniciado nos anos 30 havia se esgotado nos anos 80, quando o “milagre brasileiro” se transformara em “pesadelo”, em crise, mostrando a sua real face de concentração de poder e renda, fome, miséria, corrupção, analfabetismo, doenças e ditadura em todos os sentidos (Frente Popular, 1994: p. 01).

A *Frente Popular* alertava que o Brasil estava diante de uma encruzilhada histórica, ou adotava um caminho de completa subordinação aos planos do capital financeiro internacional, ou rompia com essa lógica perversa, inaugurando um novo período de rumo soberano, que promoveria efetivamente o desenvolvimento. O Plano Real era caracterizado como um “plano eleitoreiro” e, portanto, era necessário construir um modelo que distribuisse renda para crescer, fomentando a constituição de um mercado interno de massas⁴⁸². O PMDB era identificado como uma “verdadeira frustração nacional”, pois, mesmo tendo elegido a maior parte dos governadores e deputados não havia conseguido realizar mudanças significativas no país. Além disso, alertava-se que o PMDB do Rio Grande do Sul não era tão diferente assim como se apregoava, pois, a maioria dos seus prefeitos havia apoiado Orestes Quécia, vencendo as prévias do partido no estado (Frente Popular, 1994: p. 02).

Desse modo, a Frente Popular se propunha a reconstruir a estrutura pública federal e estadual, do executivo e do legislativo, onde os grupos influentes, particulares ou privados, de fora ou de dentro do serviço público, não mais definissem as regras. O diagnóstico presente no programa destacava que os principais problemas enfrentados pelo Rio Grande do Sul naquele momento eram: a) o sucateamento da infraestrutura do estado e o declínio dos investimentos produtivos; b) a presença de elevados níveis de desemprego, miséria, analfabetismo e falta de moradia; c) a presença de um quadro de elevada concentração da propriedade fundiária; d) o aprofundamento das disparidades regionais, com a concentração da produção e geração da riqueza estadual no eixo Porto Alegre – Caxias do Sul, convivendo com os maiores bolsões de miséria do estado e o esvaziamento econômico e populacional das regiões norte e sul do estado em face das migrações para os centros urbanos (Frente Popular, 1994: p. 5-6).

Com base nesse diagnóstico, a Frente Popular propugna quatro eixos fundamentais para a atuação do seu futuro governo. O primeiro eixo destacava a necessidade de um *novo padrão de desenvolvimento*, ancorado na construção de um mercado interno de massas que promovesse o acesso à ampla maioria da população brasileira aos bens essenciais, incentivando os micros, pequenos e médios produtores urbanos e rurais (Frente Popular, 1994: p. 6-7).

⁴⁸² Não é preciso discorrer aqui o quão equivocado era esse diagnóstico, uma vez que diversos analistas econômicos demonstrariam mais tarde que o Plano Real fazia parte de uma estratégia mais ampla e de longo prazo para ajustar a economia brasileira à economia internacional, conforme já destacamos no capítulo anterior. Sobre o assunto consultar Carneiro (2002), Fiori (2001) entre outros.

O segundo eixo centrava-se na necessidade da *desprivatização e reforma do Estado*, afirmando-se que este deveria ser democrático forte e eficiente, a serviço do interesse público e não de grupos privados, que induzisse o desenvolvimento e investisse nas áreas sociais, que recuperasse a sua capacidade de investimento e de planejamento estratégico, garantindo o seu caráter democrático e participativo (Frente Popular, 1994: p. 8-9).

O terceiro eixo apontava para a necessidade de construção de uma *política agrícola e agrária* que democratizassem o uso da terra e garantissem a produção de alimentos e insumos baratos. Nesta direção, as prioridades do governo da Frente popular seriam: a) a promoção do acesso a terra, especialmente em terras improdutivas com mais de 500 hectares, e em terras devolutas, além do apoio técnico e creditício aos assentamentos já existentes ou que viessem a ser criados; b) o incentivo ao cooperativismo e o associativismo em geral, principalmente entre pequenos e médios produtores; c) a criação de instrumentos de política agrícola que incentivassem a produção para o mercado interno de alimentos e insumos, ambos voltados para a produção nas pequenas e médias propriedades, assim como as agroindústrias de pequeno e médio porte; d) o aperfeiçoamento de programas importantes como a recuperação de solos, condomínios rurais, troca-troca e outros; e) a criação de “cinturões verdes” na periferia dos grandes centros; f) a construção de pólos regionais de abastecimento, fomentando a criação e a ampliação de políticas municipais de abastecimento (Frente Popular, 1994: p. 9).

Por fim, no quarto eixo do programa propugna-se a construção de *políticas voltadas à maioria da população, em especial, os excluídos*. Para tanto, seria necessário implementar políticas de ocupação e renda que levassem em conta os milhões de excluídos, que viviam no desemprego e no subemprego, favorecendo-lhes o acesso ao trabalho e à cidadania (Frente Popular, 1994: p. 10).

O embate político dessas duas propostas de desenvolvimento estadual resultou na vitória eleitoral de Antonio Britto por uma margem estreita de votos⁴⁸³. A adesão do PMDB ao governo FHC em nível federal e na coligação no estado, implicou numa opção liberal na condução da economia, que se manifestou através de um conjunto de questões-chave, tais como o posicionamento favorável às privatizações, o direcionamento da intervenção do Estado no apoio às grandes empresas, na defesa da necessidade de reduzir o tamanho do Estado, entre outras. A adoção dessas medidas passou a ser justificada pelo novo governo como uma postura “pragmática” e “não ideológica” (Schmidt, 2004: p.4).

Antes de tomar posse no ano de 1994, a equipe do governo Antonio Britto formulou uma proposta de política econômica e financeira a fim de subsidiar um amplo programa de reforma do Estado, ajuste fiscal e renegociação da dívida pública. Essa equipe diagnosticou que o Estado regional apresentava uma situação financeira grave, a qual era caracterizada pelos seguintes aspectos: a) pelo alto comprometimento da sua receita em gastos com o funcionalismo público; b) por um crescimento exponencial do endividamento em títulos, em função dos juros praticados no mercado; c) por limites muito evidentes para ganhos de arrecadação, pois não se podia contar mais com as facilidades do período inflacionário; d) pelo esgotamento da capacidade de investimento do Estado com recursos próprios, o que

⁴⁸³ Antonio Brito venceu o pleito de 1994 no segundo turno, fazendo 2.679.701 votos, contra 2.453.174 votos de Olívio Dutra, o que perfaz uma diferença de apenas 22.596 votos. Em valores percentuais, o candidato Antonio Brito obteve 49,57% do total dos votos apurados, enquanto que Olívio Dutra obteve 45,38% do total dos votos apurados, ou seja, diferença de apenas 4,19%. Os votos brancos e nulos representaram 0,88% e 4,16%, respectivamente (disponível em www.ter-rs.gov.br (acessado em 29/01/2006)).

repercutia diretamente na qualidade e na disponibilidade dos serviços públicos, assim como na recomposição e na expansão da infra-estrutura (Busato, s/d: p.3).

Nesse quadro de dificuldades, a equipe do governo Britto identificou a existência de quatro grandes desafios: “(...) 1) esforço permanente para conter os gastos correntes; 2) busca de solução para o insustentável crescimento automático do endividamento público; 3) iniciativas destinadas a aumentar as receitas correntes; 4) retomada dos investimentos públicos e privados”. Tais desafios passaram a orientar as ações do governo em três eixos principais: a) na passagem do Estado intervencionista para o Estado Regulador, consubstanciada no Programa de Reforma do Estado; b) na passagem do Estado Paternalista para o Estado Competitivo, contida na proposta de Reforma da Gestão Pública; c) na passagem do Orçamento deficitário para o Orçamento equilibrado, mediante um programa de Ajuste Fiscal (Busato, s/d: p.3-4).

O primeiro eixo envolveu um amplo programa de privatizações, no qual a produção de bens e serviços na área da infra-estrutura passou para a iniciativa privada. Tal ação baseou-se no diagnóstico de que o Estado intervencionista tinha esgotado a sua capacidade de expansão, verificada principalmente, nos déficits de infra-estrutura existentes em todo o país. Segundo a concepção da equipe do governo Britto:

(...) no atual estágio de desenvolvimento, o setor privado adequadamente regulado é mais eficiente que o setor público na produção de bens e serviços. Esta passagem deve ser feita através de privatizações ou concessões, objetiva ampliar o espaço da iniciativa privada na economia, aumentando o investimento e melhorando a qualidade dos serviços nas áreas chave, para reforçar a competitividade do país⁴⁸⁴ (Busato, s/d: p. 4).

Nesta direção, a primeira iniciativa tomada pelo governo Britto foi extinguir três empresas estatais consideradas deficitárias (CINTEA, COHAB e CORLAC). Posteriormente, no final de 1995, com o lançamento do Programa de Reforma do Estado, foi estimulada a venda de ações, a extinção e a alienação das empresas estatais, entre as quais estavam a Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações (CRT), a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEE) e a Companhia União de Seguros Gerais⁴⁸⁵. Além das privatizações e alienações dos imóveis considerados de pouca utilidade para o Estado, o governo promoveu a concessão da prestação de serviços nas áreas de rodovias e portos. A passagem a seguir ilustra qual era a expectativa do governo em relação a essas ações:

Foi nosso objetivo, com essas ações, alcançarmos um Estado que, em parceria com a iniciativa privada e preservando seu poder regulador, assegurasse a qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade a preços competitivos. Para exercer o papel de órgão regulador foi criada a Agência de Regulação dos Serviços Públicos (AGERGS), pioneira nacionalmente como agência voltada precisamente à fiscalização dos serviços públicos privatizados e/ou concedidos (Busato, s/d: p.5).

⁴⁸⁴ Como se vê nesta passagem, trata-se de uma concepção genuinamente liberal, que parte do pressuposto de que o Estado é, *a priori*, menos eficiente do que a iniciativa privada, e que, portanto, deve reduzir a sua intervenção direta sobre a economia em favor da ampliação do espaço dos agentes privados. Nessa ótica, a intervenção do Estado sobre a economia deve ocorrer apenas de maneira indireta, objetivando regular as “assimetrias” e “imperfeições” presentes nas relações de troca entre agentes privados em um mercado supostamente livre.

⁴⁸⁵ Segundo Busato (s/d: p. 5), entre os anos de 1996-1998 as alienações das empresas de energia e Telecomunicações resultaram num ingresso líquido ao Tesouro estadual, de um montante de R\$ 3,6 bilhões. Esses recursos foram utilizados mais tarde nos programas de concessão de incentivos à atração de empresas multinacionais e na cobertura do déficit fiscal do estado.

O segundo eixo de ação foi dirigido para a *reforma da gestão* pública, na qual pretendia-se realizar a passagem de um Estado que era considerado paternalista para um Estado competitivo capaz de responder aos desafios de uma economia aberta e globalizada. Para atingir tal propósito, o governo desencadeou uma série de mudanças nas seguintes áreas: a) na educação instaurou a denominada *Gestão Democrática* com a eleição direta para diretores das escolas pela comunidade escolar, aumentando o poder dos mesmos, ao mesmo tempo em que lançou um programa orientado para a municipalização do ensino público; 3) nas áreas de segurança pública e Saúde implantou programas de gestão; 3) na administração fazendária foram estabelecidas metas de atuação e programas de treinamento dos funcionários; 4) nas empresas estatais, o governo estabeleceu programas de saneamento financeiro, contratos de gestão e eliminou a transferência de recursos por parte do Tesouro do Estado; 5) na relação do Estado com os municípios, o governo condicionou os repasses do Tesouro à adesão de um programa de colaboração-mútua, valorizando os Conselhos Regionais de Desenvolvimento e a *Consulta Popular*⁴⁸⁶; 6) no relacionamento com as empresas privadas, o governo instaurou Câmaras Setoriais, objetivando reduzir custos e aumentar a produtividade; 7) na área financeira o governo preconizou o saneamento, a modernização e especialização do Banrisul como banco comercial, transformando a Caixa Econômica Estadual numa agência estadual de fomento; 8) por fim, o governo implantou um programa de qualidade na administração pública, buscando abranger a maioria dos servidores públicos estaduais (Busato, s/d: p. 6)⁴⁸⁷.

O terceiro eixo das ações governamentais envolveu a realização de um rigoroso ajuste fiscal, o qual foi justificado pelo governo Britto como uma medida necessária para equilibrar as receitas e despesas e equacionar a dívida pública. Esse ajuste fiscal compreendeu a realização de um conjunto de medidas, cujo propósito central era a reestruturação da economia estadual. Em primeiro lugar, implementou-se uma nova política tributária, que de um lado, promoveu o ajuste das alíquotas do ICMS de 17% para 18% e, de outro, buscou desonerar a carga de impostos sobre as exportações e os bens de capital.

Numa outra direção, o governo atuou fortemente na concessão de incentivos fiscais e financeiros visando atrair investimentos privados de longo prazo para o estado, sendo que o principal instrumento para a realização desta política foi o Fundo Operação Empresa⁴⁸⁸

⁴⁸⁶ A *Consulta Popular* foi um mecanismo utilizado pelo governo Britto em contraposição a experiência do *Orçamento Participativo* desenvolvido pela *Frente Popular* e, envolvia um processo de votação das prioridades de investimentos regionais nas áreas de atuação dos Conselhos de Desenvolvimento Regional (Coredes). Porém, ao contrário do *Orçamento Participativo*, as prioridades de investimentos não eram definidas mediante votação aberta em assembleias municipais, mas sim em votações secretas nas urnas, onde os cidadãos podiam votar as prioridades a partir de um leque de opções determinadas a priori, sem passar pelo crivo de uma discussão pública.

⁴⁸⁷ Mais uma vez, percebe-se aqui uma nítida convergência das propostas do governo ao ideário liberal, uma vez que se procurou encarar os problemas dos serviços públicos prestados pelo Estado a partir de parâmetros de eficiência e qualidade praticados nas empresas de capital privado, enfatizando-se necessidade de torná-los mais “competitivos”. Tal concepção parte de uma idéia naturalizada de que é possível transpor procedimentos e rotinas existentes no ambiente privado às instituições públicas, omitindo-se o fato de que o Estado não pode ser encarado como uma empresa, já que em tese não persegue a realização do interesse privado *stricto sensu*, mas sim, do interesse público, o qual está sujeito à dialética das lutas políticas travadas entre as forças sociais que compõem uma determinada sociedade, tal como nos sugere Poulantzas (1985), ao considerar o Estado como uma condensação material de uma relação de forças.

⁴⁸⁸ O FUNDOPEM é um fundo administrado pela Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (SEDAI) destinado à concessão de incentivos fiscais para a atração de investimentos industriais e

(FUNDOPEM). Durante o governo Britto, 617 empresas foram beneficiadas com os recursos do Fundopem, sendo que os setores mais privilegiados nesse processo foram os grandes empreendimentos automobilísticos da Ford e da General Motors (GM), além é claro de empresas ligadas a matriz agroindustrial, tais como a Souza Cruz, Brahma, Philip Morris, SLC/Deere Company, entre outras (Busato, s/d: p. 8-10).

Em segundo lugar, o governo estadual desencadeou um processo de negociação da dívida mobiliária estadual com o governo federal que durou cerca de três anos, quando no dia 15 de abril de 1998 foi definido entre as partes, o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal de Longo Prazo do estado do Rio Grande do Sul, sendo que a negociação definitiva somente ocorreu no dia 16/11/98. No acordo firmado, a União assumiu as dívidas do estado no montante de R\$ 10,58 bilhões, sendo R\$ 9,8 bilhões em títulos emitidos pelo Tesouro Estadual e R\$ 772 milhões de dívida com a Caixa Econômica Federal, fazendo a conversão em letras do Banco Central. Nesse processo, o estado ficou devendo R\$ 7,4 bilhões para o governo federal, o que correspondia ao total de débitos naquela última data. Essa dívida deverá ser paga em trinta anos, sendo corrigida pelo IGP-DI, acrescida de juros de 6% ao ano, em parcelas mensais. No acordo ficou definido um comprometimento máximo de 12% em 1998 da Receita Líquida Real (RCL)⁴⁸⁹, 12,5% em 1999 e 13,0 a partir de 2000 até o ano de 2012 (Busatto, s/d: 10; Rückert, 2004: p. 13).

Em terceiro lugar, o governo promoveu a reestruturação do sistema financeiro estadual visando capitalizar os seus bancos e reduzir os prejuízos operacionais. A alternativa acionada pelo governo Britto foi transformar a Caixa Econômica Estadual em Caixa Estadual S.A., uma agência de fomento estadual. No que se refere ao Banrisul, o governo manteve-o sob controle estatal, porém, para sanar os seus problemas de capitalização, o governo aderiu ao Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), financiando R\$ 700 milhões, de um montante total de R\$ 1,4 bilhão. A partir daí, o Banrisul foi fortalecido como um banco comercial (Busato, s/d: p. 12).

Em quarto lugar, o governo realizou uma série de medidas visando melhorar a arrecadação do ICMS no estado, entre as quais estavam: a) a campanha “Paguei, quero nota” e o projeto “Mãos dadas”, de estímulo a participação popular no combate à sonegação; b) a melhoria gerencial; c) o monitoramento dos grandes contribuintes; d) a intensificação da cobrança de devedores; e) a completa informatização da fiscalização e do processo administrativo-tributário (Busato, s/d: p. 15).

Entretanto, tais medidas não surtiram o efeito esperado, uma vez que foram registradas sucessivas quedas na arrecadação do ICMS durante o governo Britto. Tais perdas foram influenciadas diretamente pelo desempenho dos setores que mais contribuem na arrecadação do ICMS no estado entre os quais estão: a indústria de transformação, o comércio atacadista e varejista, que juntos representaram em média, 87,1% do total arrecadado por esse tributo nos anos 90 (Rückert, 2002: p. 331).

agroindustriais - de pequeno, médio e grande porte - para o estado do Rio Grande do Sul. A utilização dos recursos do Fundopem para a concessão de incentivos fiscais durante o governo Britto foi duramente criticada pelo PT e pelas forças de esquerda do estado, sendo que as concessões mais polêmicas foram aquelas destinadas à Ford e à GM (Sobre o Fundopem consultar: www.sedai.rs.gov.br, acessado em 30/01/2006).

⁴⁸⁹ Segundo Rückert (2004, p. 13), a RCL diz respeito à receita total menos a participação constitucional dos municípios, operações de crédito, receitas de alienação de bens, receitas de transferência de capital, receitas de anulação de restos a pagar e contribuições ao FUNDEF.

Por fim, o governo Britto realizou um forte ajuste visando reduzir as despesas públicas, cujo principal componente tem sido as despesas com o pessoal que aumentaram significativamente a partir de 1995, quando a estabilidade de preços proporcionada pelo Plano Real e os reajustes concedidos ao funcionalismo público, acabaram provocando uma deterioração na situação fiscal, uma vez que as despesas subiram mais que as receitas⁴⁹⁰ (Rückert: 2002, p. 336). Nesse contexto, o governo estadual preconizou as seguintes ações:

As principais ações foram o programa de incentivo ao afastamento voluntário do serviço público e a correspondente extinção de cargos vagos; a imposição de um teto para o salário dos servidores; o fim de incorporações de vantagens salariais; a redução das promoções por tempo de serviço; a redução no número de funções gratificadas e a criação de um fundo para financiar a aposentadoria dos funcionários, que antes era sustentada exclusivamente pelo Tesouro. Este conjunto de ações implicou a redução de 20.888 servidores – equivalente a 6% do contingente total de servidores do Estado (Busato, s/d: p. 17).

Esse conjunto de ações desencadeado pelo governo Britto inseria-se numa estratégia de desenvolvimento cujo mote principal se baseava na necessidade de atrair grandes conglomerados internacionais de tecnologia de ponta, com ênfase especial à indústria automobilística. A vinda de tais empreendimentos cumpriria o objetivo de modificar e preencher os vazios da matriz produtiva do estado, possibilitando assim, um novo surto de desenvolvimento econômico, incentivado pelo Estado e capaz de reativar reflexivamente as indústrias tradicionais, aumentando significativamente as atividades no setor de comércio e serviços. A estratégia adotada partia do pressuposto de que o processo de desenvolvimento é exógenamente determinado, dependendo crucialmente da ação de agentes econômicos externos, ainda que se presuma uma postura ativa do Estado na “atração” dos investimentos e na preparação das condições de infraestrutura⁴⁹¹ (Schmidt & Herrlein Jr, 2002: p. 272).

Nessa estratégia de desenvolvimento econômico, a adoção de uma política agrária não era considerada como uma prioridade de governo, tampouco as políticas agrícolas diferenciadas para a agricultura familiar. O governo Britto partia do entendimento de que a política agrária era uma atribuição exclusiva da Superintendência Regional do Incra, demonstrando um desinteresse em se envolver diretamente no equacionamento dos problemas fundiários. Prova disso foi a cedência de oito engenheiros agrônomos do quadro de funcionários públicos estaduais sob a modalidade de convenio no ano de 1997 para colaborar com as ações do Incra⁴⁹².

No que diz respeito ao tratamento dos conflitos fundiários, o governo Britto a exemplo dos que o antecederam, não se furtou em acionar o aparato repressivo do Estado para coibir e reprimir com vigor as ocupações de terras, adotando uma postura de não negociar com o MST, pois, o identificava como um braço político do Partido dos

⁴⁹⁰ Só para se ter uma idéia da magnitude desse problema, registre-se que em 1993 as despesas com pessoal representavam 64,16% da Receita Líquida Corrente, a partir de 1994 esse percentual se elevou para 71,32%, em 1995 foi para 83,16%, em 1996 para 89,50%, em 1997 para 85,41%, em 1998 para 81,82% e em 1999 para 81,78%. Ou seja, há um comprometimento bastante elevado da RCL que está muito aquém das novas exigências impostas pela Lei Camata que prevêem um limite máximo das despesas com pessoal na ordem de 60% (Rückert, 2002: p.335).

⁴⁹¹ Buscava-se através dessa estratégia trilhar os mesmos caminhos percorridos por regiões, nas quais esse tipo de experiência havia sido bem sucedida. O modelo de inspiração era o estado de São Paulo que no período do governo Juscelino Kubitschek se constituiu como um grande pólo da indústria do automobilismo (Schmidt & Herrlein Jr, 2002: P. 273).

⁴⁹² Depoimento de Carlos Antônio Dai Pra (INCRA/RS).

Trabalhadores e as suas ações como tentativas de desestabilização de seu governo. Tal percepção era corroborada pela participação direta do MST nas ações de protesto contra a política de privatizações do governo, bem como das renúncias fiscais concedidas na atração empresas multinacionais ao estado. As ações mais emblemáticas neste sentido foram as várias ocupações ocorridas no terreno destinado à instalação de uma montadora de automóveis da General Motors, em Gravataí⁴⁹³. Entre as únicas iniciativas desenvolvidas pelo governo Britto no âmbito fundiário, destacam-se: a) a compra de duas áreas para a implantação de assentamentos rurais, os quais foram efetivados pelo governo Olívio Dutra; b) a criação de um grupo de trabalho para analisar a situação dos conflitos indígenas a fim de oferecer subsídios para a ação do governo; c) o lançamento do programa de crédito fundiário *Minha Terra*.

O Grupo de Trabalho para subsidiar as ações do governo na questão indígena foi criado mediante o lançamento pelo governador Antonio Britto do Decreto 37.118, no dia 30 de dezembro de 1996. O relatório final do grupo reuniu uma vasta documentação sobre o assunto, detalhando minuciosamente a situação das áreas indígenas no Rio Grande do Sul e, apontou para a existência de quatro áreas em conflito, entre as quais estavam: a) *Ventarra*, no município de Erebango; 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 por parte do Estado de uma gleba de terra, a cobertura das despesas de infra-estrutura e a transferência das famílias; 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. Entretanto, sob a gestão do governo Antonio Britto foram efetuadas apenas as indenizações referentes às 115 famílias retiradas das áreas de Votouro (kaingang) e Guabiroba (Guarani)⁴⁹⁴.

A segunda iniciativa foi o lançamento no dia 04 de agosto de 1998 do programa de crédito fundiário *Minha Terra*, pelo qual o governo estadual pretendia criar 12 pólos de desenvolvimento na metade sul e beneficiar 600 famílias de trabalhadores rurais que estivessem dispostos a migrarem da região Norte do estado. 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

⁴⁹³ *Justiça dá prazo até amanhã para invasores de área da GM – pequenos agricultores e assentados invadiram ontem o terreno destinado a montadora em Gravataí* (Correio do Povo, 23/07/1997). Com essas ações, o MST visava chamar a atenção da sociedade gaúcha para os altos incentivos concedidos às empresas multinacionais, reivindicando que 10% desses valores fossem investidos nos assentamentos. Ou seja, o MST se somava aos demais setores oposicionistas do governo Britto que criticavam severamente as prioridades de destinação dos recursos públicos estaduais.

⁴⁹⁴ 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. In: 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).

agricultores que não tinham terras suficientes para cultivar⁴⁹⁵. Os únicos projetos realizados pelo programa foram o Assentamento Cooperativa Figueira, numa área de 1.185 hectares e o assentamento Nova Esperança com 1.266 hectares, ambos em Sant'Ana do Livramento (Chelloti, 2003).

Desse modo, percebe-se que a adesão do governo Britto à estratégia de desenvolvimento liberal, também em curso no plano nacional, repercutiu negativamente sobre o conjunto da economia gaúcha. Entre os principais aspectos que corroboram com essa afirmação destacam-se:

1. No quadriênio compreendido pelos anos de 1995/1999, o Rio Grande do Sul apresentou um crescimento econômico inexpressivo, sendo que o seu Produto Interno Bruto permaneceu estagnado, apresentando uma taxa média de crescimento muito inferior daquela observada no país. Só para se ter uma idéia da dinâmica desse processo, registre-se que no período de 1992 a 1994 o PIB estadual cresceu 23,43% contra 11,60% no país, em 1995 a 1998 o crescimento do PIB estadual foi de apenas 0,69% contra 10,69% registrados no país. Essa queda nas taxas de crescimento da economia gaúcha está relacionada em boa medida aos efeitos provocados pela política macroeconômica que sustentou o Plano Real - baseada na paridade cambial e na elevação dos juros para equilibrar o balanço de pagamentos - e no papel de “âncora verde” cumprido pelo setor agrícola (Herrlein Jr, 2004: p. 2-4).
2. Os impactos conjugados das medidas de ajuste estrutural das economias nacional e estadual refletiram diretamente na elevação das taxas de desemprego na região metropolitana de Porto Alegre - considerado o pólo industrial mais importante do estado - que desde então, tem permanecido acima da casa dos 13%, conforme se verifica na tabela a seguir:

Tabela 6: Taxa média de desemprego total na região metropolitana de Porto Alegre entre os anos de 1993 a 2003

Ano	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Taxa de desemprego total (%)	12,2	11,3	10,7	13,1	13,4	15,9	19,0	16,6	14,9	15,3	16,7

Fonte: FEE - Pesquisa de emprego e desemprego na região metropolitana de Porto Alegre (2003).

3. As privatizações além de terem reduzido drasticamente a capacidade reguladora do Estado na gestão da economia, transferiram elevadas somas de recursos públicos para a viabilização de grandes empreendimentos privados, os quais puderam contar ainda com generosas isenções fiscais, o que no curto e médio prazo não trouxe benefícios na arrecadação de tributos para o Tesouro Estadual.
4. A tentativa de o governo aumentar a arrecadação de impostos, mediante a elevação da alíquota do ICMS de 17% para 18% não surtiu o efeito esperado, uma vez que entre os anos de 1995 a 1999 observou-se uma redução na arrecadação desse tributo, registrando perdas de 0,16% em 1995, 2,3% em 1996, 7,9% em 1997, voltando a crescer em 2,4% em 1998 e caindo 0,99% em relação ao ano anterior em 1999 (Rückert, 2002: p.331).

⁴⁹⁵ *Governo lança programa* (Correio do Povo, 05/08/1998).

5. A renegociação da dívida pública estadual não resolveu o problema do seu estrangulamento financeiro e contribuiu para reduzir ainda mais a capacidade de realização de investimentos públicos. Isso é decorrente do elevado comprometimento da sua Receita Líquida Real (13%) com o pagamento dos serviços da dívida pública com a União, das despesas com a folha de pagamento do funcionalismo público e da pouca margem de manobra política para aumentar a arrecadação de tributos via ICMS, o que exigiria medidas de justiça tributária e um confronto direto com os setores que mais concentram riqueza e renda no estado.
6. Essa situação acaba configurando um quadro de crise financeira estrutural no Rio Grande do Sul que veio se arrastando ao longo dos anos 90 e ainda está longe de ser solucionada no curto prazo, principalmente se permanecerem as atuais premissas que informam o ajuste fiscal vigente no país. Tal ajuste tem reduzido significativamente a margem de manobra dos estados, subordinando as estratégias de desenvolvimento regionais às diretrizes macroeconômicas definidas no âmbito da União.
7. O denominado Programa de Demissões Voluntárias (PDV), não surtiu os efeitos esperados, uma vez que os setores que mais solicitaram demissão foram os da área da educação, saúde e segurança, que além de não serem as categorias com salários mais elevados, provocaram uma queda significativa na qualidade dos serviços prestados e a necessidade de novas contratações. Além disso, mesmo com a implantação do PDV as despesas com pessoal continuaram crescendo (Rückert, 2002: p. 337).
8. A adesão do governo Britto à estratégia de ajustamento estrutural da economia preconizada pelo governo federal trouxe como conseqüências imediatas a desnacionalização do agronegócio gaúcho, a perda de importância relativa do estado na produção de grãos nacional e o surgimento de uma crise na pecuária extensiva de corte, conforme já foi analisado no capítulo anterior. Tais processos acentuaram as desigualdades já existentes no campo gaúcho, corroboradas pela ausência de uma política agrícola diferenciada para os segmentos mais empobrecidos e pela ausência de iniciativas de política agrária que possibilitassem a ampliação do acesso a terra.

5.2. A disputa eleitoral de 1998 e a ascensão da *Frente Popular* ao governo estadual

Os efeitos conjugados das políticas de ajuste estrutural adotadas pelos governos de FHC e Antonio Britto tiveram uma forte repercussão no caráter da disputa eleitoral travada no ano de 1998, quando mais um vez se observou no Rio Grande do Sul uma forte polarização entre duas estratégias distintas para o desenvolvimento econômico do estado. Naquela ocasião, Antônio Britto buscou a sua reeleição através da coligação *Rio Grande Vencedor* (PMDB, PPB, PTB, PSDB, PFL, PL, PSD, PSC, PSL, PRP, PT do B), disputando o mandato no segundo turno com a candidatura de Olívio Dutra da *Frente Popular* (PT, PC do B, PSB, PCB), sendo apoiada pela *Frente Trabalhista* (PDT, PST e PMN), pelo PPS e pelo PV que haviam concorrido durante o primeiro turno com candidaturas avulsas⁴⁹⁶. Apesar da amplitude da coligação política em torno da candidatura

⁴⁹⁶ O resultado da votação em primeiro turno registrou uma pequena margem de vantagem de Antônio Britto que na ocasião obteve 2.319.302 votos (46,40% do total dos votos válidos), contra 2.295.503 votos obtidos por Olívio Dutra (45,92% do total de votos válidos). A terceira candidatura mais votada foi a de Emília Fernandes pela Frente Trabalhista que obteve 309.315 votos (6,19% do total de votos válidos), cujo apoio a

de Antonio Britto, a eleição foi vencida por Olívio Dutra por uma margem estreita de votos, convertendo-se numa das mais emblemáticas e significativas vitórias políticas e eleitorais do PT e da Frente Popular em sua curta trajetória de existência no estado⁴⁹⁷. Tal acontecimento ganhou foros de ineditismo, principalmente por se tratar de um governo composto por uma coalizão de partidos de esquerda e também pelo fato do candidato Olívio Dutra ter sido indicado e apoiado pelas tendências internas identificadas como a “esquerda do PT”, quando em nível nacional o partido era dirigido e hegemonizado pelas tendências partidárias “moderadas”⁴⁹⁸.

Durante a campanha eleitoral o candidato Antonio Britto apresentou um programa de governo que realçava como positivas todas as ações realizadas ao longo do seu mandato, principalmente aquelas relativas à reforma do Estado, a recuperação da infra-estrutura, a reestruturação da economia gaúcha e a promoção social, considerando necessária à continuidade e o aperfeiçoamento daquilo que era concebido no documento como um projeto de cunho “desenvolvimentista”. Nessa direção, a coligação *Rio Grande Vencedor* apontava as seguintes coordenadas programáticas de um possível segundo mandato: a) a ênfase na Unidade e na confiança como esteio do capital social; b) a afirmação do papel do Estado e da livre empresa como bases do desenvolvimento contemporâneo; c) a busca da democracia e da justiça social⁴⁹⁹.

Olívio Dutra no segundo turno foi sem dúvida determinante na sua vitória eleitoral, tendo funcionado como uma espécie de fiel na balança. Os outros quatro candidatos que participaram do pleito em primeiro turno obtiveram respectivamente as seguintes votações: Luiz Carlos Olinto Martins (0,69%), Luiz Roberto Saraiva Marques (0,43%), Adilson Silva dos Santos (0,22%) e Nelson Carvalho Vasconcelos (0,15%). In: www.tre-rs.gov (acessado em 05/04/2006).

⁴⁹⁷ Olívio Dutra sagrou-se vencedor das eleições gerais de 1998 em segundo turno, obtendo 2.295.503 votos (49,49% do total de votos válidos), sendo que o seu adversário Antonio Britto obteve 2.319.302 votos (39,83%). In: www.tre-rs.gov (acessado em 05/04/2006).

⁴⁹⁸ Essa divisão interna está relacionada à pluralidade dos grupos políticos que compuseram o PT desde a sua origem, cada qual com uma concepção política bastante singular e com diferentes propostas programáticas a respeito do caráter e das estratégias a serem adotadas pelo partido no processo da luta política. O divisor de águas entre as ditas tendências “radicais” e as “moderadas” está relacionado à concepção particular que cada uma delas defende em relação à estratégia de construção de uma sociedade socialista. Isso porque, o PT já nos seus primeiros documentos definiu o socialismo como o seu horizonte estratégico, apostando nas lutas de massas protagonizadas pela classe trabalhadora como a sua principal estratégia para conquistar a hegemonia na sociedade a fim de transformá-la estruturalmente. Com o passar dos anos essa estratégia política foi sendo abandonada em favor de uma concepção que apostava mais na ocupação de espaços institucionais (governos e parlamentos) e numa prática política pautada no pragmatismo e na conciliação dos interesses antagônicos presentes entre as classes e os grupos sociais. A estratégia anterior de transformação global da sociedade por meio do acirramento das lutas de classes, foi perdendo espaço para as concepções que advogavam a mudança da sociedade por meio de reformas graduais sem romper com os marcos do capitalismo. Não é o caso aqui de analisarmos exaustivamente a dinâmica do processo que determinou essa inflexão na prática política do PT, cabendo mencionar apenas que essa mudança está relacionada aos seguintes fatores: a) a derrocada da experiência do socialismo real, cuja conseqüência imediata foi à perda de uma referência de um projeto político anti-sistêmico para o conjunto das forças de esquerda; b) a retomada da hegemonia Norte Americana no final dos anos 70 através da eleição de Ronald Reagan e também a eleição de Margareth Thatcher na Inglaterra, o que permitiu a expansão do ideário liberal nos países da Europa e posteriormente na América Latina, imprimindo reformas que retiraram o papel estratégico do Estado na condução da economia e da sociedade; c) as transformações estruturais ocorridas no mundo do trabalho, as quais solaparam as antigas formas de organização política, fundadas no sindicalismo reivindicativo e nos partidos operários; d) a derrota política do PT nas eleições de 1989 e a perda do impulso das lutas sociais que eclodiram no final dos anos 70. Sobre o assunto ver Soares (2005).

⁴⁹⁹ DIRETRIZES GERAIS PARA O SEGUNDO GOVERNO BRITTO (Porto Alegre, 1998: p. 05).

Na primeira coordenada, o programa destacava que o sucesso das sociedades tecnologicamente avançadas residia na existência de laços sociais densos caracterizados pela solidariedade e pela disposição à cooperação, constituindo-se nos seus capitais sociais. Enquanto que nas sociedades marcadas pela atomização dos indivíduos, por relações agudamente conflitivas entre grupos e classes e pela convicção de que os interesses sociais são necessariamente antagônicos, costumam ser subdesenvolvidas, autoritárias e pouco criativas, numa clara alusão ao ideário preconizado pela *Frente Popular*. Nesta direção, o programa destacava que o esforço de mobilização de energias para alimentar novas sinergias já havia sido feito na primeira administração, justificando-se assim um segundo mandato para que não houvesse uma solução de continuidade⁵⁰⁰.

Na segunda coordenada, o programa destacava que apesar das críticas dirigidas ao intervencionismo governamental era preciso reconhecer que não se poderia prescindir do Estado e muito menos imaginar que não lhe restassem funções, sendo que em algumas delas o seu papel ainda era indelegável. Entre essas funções o documento realçava as seguintes: a) na preservação da macro ordem institucional e da ordem jurídica indispensável à garantia dos direitos individuais e ao bom funcionamento das instituições civis e privadas; b) na manutenção do equilíbrio macroeconômico; c) como indutor de desenvolvimento nos países de economias mais atrasadas; d) na proteção dos cidadãos mais vulneráveis e dos setores sociais mais desfavorecidos; e) na correção dos desequilíbrios e injustiças derivados do livre jogo de mercado⁵⁰¹.

A partir desses pressupostos, o programa reforçava a sua crença de que com o ajuste estrutural da economia brasileira iriam ocorrer grandes transformações na geografia econômica do país, notadamente pela distribuição geográfica dos núcleos mais dinâmicos da economia brasileira, como as indústrias do setor automobilístico. No programa destacava-se que a atitude de letargia e inércia das elites gaúchas havia obrigado o governo Britto assumir a liderança dos assuntos econômicos, garantindo a inclusão do Rio Grande do Sul no grande ciclo de investimentos produtivos que se iniciou durante o primeiro governo FHC. O documento considerava que o sucesso na execução desse projeto de modernização econômico-empresarial não foi uma operação simples, tendo exigido negociações difíceis e a mobilização de reservas patrimoniais do estado. Com isso, o processo de desenvolvimento do Rio Grande do Sul havia sido retomado, integrando o estado no núcleo dinâmico da economia brasileira. Neste cenário, a nova tarefa do governo seria atuar no sentido de melhorar os indicadores sociais⁵⁰².

Na terceira coordenada, o documento afirmava que se no primeiro governo a ênfase esteve no desenvolvimento, no segundo mandato o esforço seria dirigido para a garantia da preservação do dinamismo econômico acompanhado de um combate às desigualdades no sentido de tornar a sociedade gaúcha mais justa e harmônica, seja em relação à situação das pessoas, seja em relação às regiões. Nesta direção apontava como necessária à associação entre a promoção social e a democracia, à luta constante contra os privilégios e pela garantia da igualdade de direitos e oportunidades⁵⁰³.

A seguir o programa detalhava ponto a ponto quais eram os desafios e as principais linhas de ações que seriam empreendidas ao longo do segundo mandato. Seguindo os

⁵⁰⁰ DIRETRIZES GERAIS PARA O SEGUNDO GOVERNO BRITTO (Porto Alegre, 1998: p. 26).

⁵⁰¹ Ibid, p. 26.

⁵⁰² Ibid, p. 27-28.

⁵⁰³ Ibid, p. 29.

objetivos específicos deste trabalho, nos concentraremos apenas nas propostas relativas à agropecuária gaúcha. Neste quesito, o diagnóstico feito no documento destacava que a expansão acelerada da produção de grãos em grande escala no Cerrado e no Agreste Setentrional brasileiros, combinada aos pesados investimentos públicos na logística de transporte compunham um cenário de dificuldades para o Rio Grande do Sul, tornando críticas as condições de desenvolvimento do seu setor primário, bem como dos setores industriais e de serviços a ele interligados. Nestas condições, impunha-se como necessidade a *reestruturação da lavoura e da produtividade* substituindo a produção graneleira em zonas, cujas condições de clima e solo eram relativamente desfavoráveis, para expandi-las em regiões cujas condições eram boas e ainda não haviam sido adequadamente aproveitadas, notadamente nas regiões da Fronteira Oeste e das Missões. Segundo o programa: “O processo de reestruturação em pauta exigirá também a compatibilização do cultivo de grãos com um perfil de propriedades que permita alcançar níveis de produtividade altos, graças à combinação de solos adequados e escalas de produção otimizadas”. Além disso, destacava-se que a expansão da produção de milho no estado era uma condição indispensável para que se mantivessem as indústrias beneficiadoras de grãos e se preservasse a base de produção nos setores de frangos e suínos, ambos considerados de suma importância para o agronegócio estadual. Por fim, o programa considerava indispensável a realização de pesados investimentos na irrigação das lavouras, como uma medida para aumentar a produtividade das mesmas⁵⁰⁴.

No que se refere ao futuro da pequena propriedade no Rio Grande do Sul, o programa destacava que o Brasil, assim como praticamente todas as sociedades contemporâneas apresentam uma tendência de redução da população ocupada no setor primário e um correspondente aumento no peso demográfico e econômico das atividades urbanas. A partir desse diagnóstico o documento asseverava que: “acelerar e radicalizar o desenvolvimento industrial do estado, mais do que uma opção é o atendimento tempestivo e prudente a uma exigência inescapável da economia contemporânea”. Nesta direção, se destacava a necessidade de abrir espaço para atividades rurais de tipo novo, a fim de promover uma renovação profunda do mundo rural. Entre as alternativas propostas pelo programa para a preservação e estímulo as atividades agropecuárias nas zonas de pequena propriedade estavam: a) a disseminação de cultivos de alto valor agregado, tais como a fruticultura, hortigrangeiros, floricultura e piscicultura; b) a valorização dos produtos de origem artesanal ou semi-artesanal, seguindo o exemplo dos EUA e dos países europeus, nos quais o espaço para a expansão desses produtos está dado pelas tendências de diversificação e sofisticação do consumo; c) a exploração de atividades ligadas ao turismo rural. A seguir o documento apresentava uma síntese das propostas do futuro governo para a agricultura: 1) formação de um fundo para financiamento destinado à reestruturação fundiária em pequenas propriedades contíguas, concedido prioritariamente a filhos de agricultores estabelecidos, de modo a constituir a escala mínima de produção; 2) regulamentação da concessão de crédito para realização de investimentos coletivos (açudes, máquinas); 3) apoio financeiro as agroindústrias rurais; 4) ampliação das redes de formação de agricultores; 5) promoção de atividades extra-agrícolas no meio rural, tais como turismo, pólos de artesanato etc⁵⁰⁵.

⁵⁰⁴ DIRETRIZES GERAIS PARA O SEGUNDO GOVERNO BRITTO (Porto Alegre, 1998: p. 33).

⁵⁰⁵ Ibid, p. 34-36.

Por fim, o programa tecia considerações a respeito das perspectivas futuras da pecuária de corte no estado, destacando que apesar desta estar declinando nos últimos 20, era impossível deixar de considerá-la como uma atividade de grande importância no setor primário e isto não somente por razões históricas, mas também pelo fato da pecuária estar ocupando o dobro da área de lavoura no estado (13 milhões contra 6 milhões de hectares, extensão correspondente a 59% das terras exploráveis no estado). Nesta direção, o programa identificava a baixa produtividade como o maior problema enfrentado pela pecuária gaúcha, sendo que a sua causa estaria relacionada às baixas taxas de desfrute observadas nos abates dos rebanhos. A não reversão desse quadro tornaria a pecuária bovina viável somente em unidades de produção de grande porte, cujo número total parece estar diminuindo. Desse modo, apontava-se que o principal desafio da pecuária gaúcha residia na necessidade de viabilizar a atividade em unidades produtivas menores, substituindo o perfil extensivo por formas mais ou menos radicalizadas de produção intensiva⁵⁰⁶.

No pólo político oposto se encontravam os partidos da *Frente Popular* reunidos em torno de um programa de governo que em linhas gerais se configurava como a antítese das propostas veiculadas pelas candidaturas de Fernando Henrique Cardoso e Antonio Britto. Tal programa foi preparado ao longo de um demorado processo de discussão com as bases partidárias do PT e dos demais partidos da Frente, em concomitância ao processo de disputa interna para a escolha do candidato a governador. Seguindo a deliberações do partido em nível nacional para que a escolha dos candidatos majoritários acontecesse mediante o voto direto dos filiados, realizou-se no dia 23 março de 1998, as *eleições prévias do PT*, na qual a indicação do partido foi disputada entre Tarso Genro e Olívio Dutra, sendo que o primeiro contou com o apoio das correntes ditas “moderadas”, enquanto que o segundo foi apoiado pelas correntes “mais à esquerda” (Marques, 1998: p. 27-29).

O resultado das prévias assegurou a vitória de Olívio Dutra por uma margem apertada de votos sobre o seu concorrente, Tarso Genro. Ao todo foram computados 191 votos de diferença (1%), num universo de 18.975 votantes, dos quais Olívio recebeu 9.469 votos (49,90%) contra 9.278 (48,90) de Tarso. Contabilizaram-se ainda 25 (0,13%) de votos em branco e 203 (1,07%) de nulos⁵⁰⁷. Por decisão pessoal, Tarso Genro se recusou a entrar na chapa majoritária como candidato a vice-governador. Diante desta recusa, várias correntes internas do partido passaram a cogitar a sua candidatura ao Senado, a qual também foi recusada. As razões de sua decisão foram anunciadas publicamente em uma carta aos militantes do PT. Desse modo, a candidatura para vice-governador foi disputada entre José Fortunati (vice-prefeito de Porto Alegre) e Miguel Rosseto (Deputado federal) numa convenção estadual do partido que por ampla maioria dos votos optou pelo segundo

⁵⁰⁶ DIRETRIZES GERAIS PARA O SEGUNDO GOVERNO BRITTO (Porto Alegre, 1998: p. 36-38).

⁵⁰⁷ A comissão executiva estadual, analisando os recursos impetrados acatou como procedentes os pedidos de impugnação de oito urnas nos seguintes municípios: Arvorezinha, Parai, David Canabarro, Campo Novo, Humaitá, Mampituba, que tiveram urnas únicas, uma urna em São Miguel das Missões e outra em Piratini. Havia ainda o requerimento para a impugnação de urnas nos municípios de Nova Santa Rita e Vila Maria, as quais foram deixadas *sub judice*, a fim de se coletar informações mais detidas nesses locais para serem apreciadas posteriormente (Marques, 1998: 32). Apesar da existência de diversas impugnações, o candidato derrotado reconheceu a lisura do pleito acatando a decisão do partido. In: *Olívio é o candidato do PT – O derrotado, Tarso Genro, aceita o resultado e diz que prévias ocorreram com lisura* (Correio do Povo, 24/03/1998). Posteriormente, as tentativas de alguns setores da imprensa local em problematizar o resultado das eleições internas PT, pondo em dúvida a legitimidade política do candidato escolhido foram rechaçadas pelo próprio campo político que havia indicado Tarso (Marques, 1998: p. 33).

nome. Para o ocupar o lugar que seria de Tarso Genro na candidatura ao Senado indicou-se o nome de José Paulo Bisol do PSB (Marques, 1998: p. 32-36).

Não convém aqui explorar exaustivamente o conjunto dos argumentos invocados a favor de cada uma das candidaturas, nem mesmo a recuperação de todos os lances que envolveram o processo da disputa interna, o que por si só mereceria um tratamento à parte e uma análise mais apurada sobre as diferenças programáticas existentes entre as diversas correntes do PT, bem como dos principais interesses em disputa. Tal tarefa além de não fazer parte do escopo deste trabalho, torna-se difícil de ser realizada por um observador externo que não acompanhou cotidianamente a atividade partidária, como é o nosso caso⁵⁰⁸. No que diz respeito aos propósitos desta pesquisa cabe registrar que muitos dos integrantes dos movimentos sociais e sindicais do campo filiados ao PT participaram ativamente das eleições prévias. Foi o que ocorreu com os sindicalistas filiados ao PT que integram a FETAG e que naquela ocasião se definiram pela pré-candidatura de Tarso Genro⁵⁰⁹. No que diz respeito a FETRAF-Sul, ocorreu uma divisão entre os sindicalistas a respeito de qual seria o melhor nome, conforme indica o depoimento de Inácio Benincá:

Na época a CUT rural rachou. Eu, por exemplo, apoiei o Tarso. Depois mudei de opinião na última eleição. Mas, na época, eu e um conjunto grande de sindicalistas ligados à CUT rural apoiávamos o Tarso, principalmente pela divergência que tínhamos no campo com o MST. O surgimento do DNTR da CUT nos anos 80 foi, na verdade, fruto de divergências como MST em termos de luta, de método, de concepção, de projeto. Nós entendíamos que o Olívio e sua equipe estavam muito afinados com essa visão de reforma agrária, com a visão política [do MST]. O nosso cálculo era o de que nós cresceríamos politicamente enquanto DNTR muito mais com o Tarso do que com o Olívio. Nós seríamos mais ouvidos e mais valorizados com o Tarso. Acabou ganhando o Olívio. Nós, então, assumimos a campanha. No dia seguinte nós todos estávamos reunidos com o Olívio, sem problema nenhum. No conjunto a nossa grande decepção com o Tarso foi que ele não aceitou ser vice (Entrevista ao autor).

Contudo, o caso mais emblemático e singular foi sem dúvida, o envolvimento direto do MST e a sua decidida opção pela candidatura de Olívio Dutra, o que reforçou ainda mais o compromisso do governo eleito com o atendimento das reivindicações dos sem-terra. Segundo o depoimento de Mário Lill (MST/RS):

Nós tínhamos uma análise naquele momento de que, do ponto de vista tático, a possibilidade de eleger um governo do PT, aliado com a nossa capacidade de mobilização, poderia gerar avanços significativos na reforma agrária e na luta geral dos trabalhadores. Nós tínhamos muito claro de que não se tratava apenas da eleição do Olívio e da vitória do PT, mas dessa conjugação entre o governo e a nossa tática de luta. Nós conhecíamos a trajetória dos candidatos e por isso participamos. Deu muita repercussão na época o nosso apoio ao Olívio, houve uma briga interna no PT. Nós tínhamos convicção que o Olívio seria melhor para a questão agrária. Em 1989, no episódio da Praça da Matriz, foi o Olívio quem abriu as portas da prefeitura de Porto Alegre e disse: “estes que estão aqui são trabalhadores, ninguém toca neles, quem manda na prefeitura sou eu”. O Olívio mandou os milicos embora. Então nós já conhecíamos a história do Olívio, já tínhamos uma relação de confiança. Por isso o apoiamos (Entrevista ao autor).

⁵⁰⁸ Para uma análise pormenorizada da campanha eleitoral que levou Olívio Dutra à vitória, consultar Marques (1998). Para uma análise sobre a dinâmica das disputas entre as tendências internas do PT, consultar o trabalho de Gaglietti (1999), no qual o autor mostra como se deu o processo de engajamento de alguns dos militantes do partido que integram o Diretório Municipal de Porto Alegre.

⁵⁰⁹ Depoimento de Heitor Schuch (FETAG/RS).

Esse envolvimento dos movimentos sociais e sindicais do campo nas prévias do PT indicava não apenas o grau de sintonia da candidatura da *Frente Popular* com as demandas dos públicos por eles representados, como também sinalizava para a sociedade civil gaúcha que as políticas agrícolas e agrárias do novo governo seriam marcadas por uma inversão de prioridades em relação aos governos anteriores.

Uma vez definido o candidato, o passo seguinte foi a disputa pública junto a sociedade civil gaúcha, confrontando o programa de governo elaborado pela *Frente Popular* com o da coligação *Rio Grande Vencedor*, cujas diretrizes gerais haviam sido elaboradas nos diversos seminários internos e plenárias temáticas do PT, recebendo adendos e contribuições dos demais partidos aliados. Essas diretrizes estavam ancoradas no diagnóstico de que as eleições de 1998, a exemplo daquelas ocorridas no ano de 1994 seriam caracterizadas pelo confronto de dois projetos, tendo por centro o combate ao neoliberalismo. Segundo um dos documentos do PT:

É uma disputa casada. O centro da campanha será determinado, em última instância, pela discussão do projeto neoliberal, das reformas, das privatizações, enfim do modelo de FHC, do qual Britto é um seguidor servil. E a apresentação de um programa nacional que empolgue e apresente um modelo de desenvolvimento alternativo de esquerda ao neoliberalismo terá peso decisivo sobre a nossa eleição regional. Britto continuará se valendo dos vínculos com o planalto como mérito seu. A nós caberá a tarefa de revelar a verdadeira origem dos problemas, demonstrando que aquilo que Britto considera positivo no seu governo, sua forte vinculação com FHC, na verdade, é o fator responsável, direta ou indiretamente, por boa parcela das dificuldades enfrentadas pelas administrações públicas e pela economia do estado (Partido dos Trabalhadores, 1998: p. 4).

Nesta direção, o documento asseverava que a omissão do governo Britto havia permitido que a agricultura e a indústria gaúchas sofressem fortemente os impactos da política econômica recessiva do governo FHC, uma vez que este havia inserido a economia brasileira no mercado internacional de forma subordinada, para com isso atrair grandes grupos multinacionais ao país, o que o levava a compactuar com a guerra fiscal travada entre os estados da federação. O governo Britto, por seu turno, ao adotar uma política em favor dos grandes grupos econômicos nacionais e internacionais deixava de arrecadar impostos indispensáveis às finanças públicas estaduais. A concessão de incentivos fiscais e empréstimos subsidiados às empresas multinacionais, advindos inclusive da venda das empresas estatais, eram considerados pelo PT e pela *Frente Popular* como “doações” que não resolveriam o problema da falta de emprego, uma vez que tais empreendimentos se caracterizavam pela baixa absorção de mão-de-obra, mencionando ainda, os possíveis danos que estes trariam a saúde e ao meio ambiente. Segundo o documento: “Nessa linha de poucos beneficiados se enquadram a Souza Cruz, a Brahma, a Gerdau e as montadoras da GM e da Ford, com as quais o governador troca dinheiro público por marketing espetacular” (Partido dos Trabalhadores, 1998: p.4).

No documento chamava-se a atenção para o fato de que a coalizão que havia possibilitado a eleição de Antonio Britto ao governo estadual, em 1994, estava mais forte e coesa. A esta se somavam ainda, o apoio do principal monopólio de comunicação (RBS) e os setores do empresariado ligados às privatizações, terceirizações, benefícios fiscais e financeiros. Tudo isso implicava não apenas em um maior volume de recursos e instrumentos para a campanha, como também, num maior apoio político e financeiro.

Destacava-se ainda, que a estratégia de Brito seria a de transformar o ano de 1998, num ano de realizações, contando com os recursos acumulados nas privatizações. À *Frente Popular* caberia desmascarar essa estratégia, revelando o desmonte causado no estado, o qual era verificado nos seguintes aspectos: a) no aumento da dívida pública de longo prazo; b) na queda da arrecadação de ICMS; c) na baixa participação da SAA no orçamento - a menor da década; d) no aumento das privatizações; e) no aumento dos benefícios fiscais através do FUNDOPEN (Partido dos Trabalhadores, 1998: p. 5).

A partir desse diagnóstico, o programa propugna orientar as ações do futuro governo a partir de três diretrizes centrais: a) numa nova proposta de desenvolvimento econômico; b) na ênfase às políticas sociais; c) na democratização do Estado. A primeira diretriz partia do pressuposto de que o Estado deveria interferir na economia com todos os instrumentos que dispunha, a fim de “distribuir para crescer” e “crescer distribuindo”, ao invés de “crescer para depois distribuir”. Na concepção da veiculada pela *Frente Popular*:

O desenvolvimento econômico indutor de distribuição de renda se dá através da ação do Estado. As políticas de desenvolvimento devem levar em conta a dinâmica econômica e regional e o papel de seus agentes locais, juntamente com os aspectos culturais e sociais das comunidades. O Estado deve direcionar o desenvolvimento através da constituição de diferentes esferas públicas de gestão, formadas por entidades estatais e da sociedade, com o objetivo de assegurar o controle social necessário à implementação das políticas coletivamente traçadas (Partido dos Trabalhadores, 1998: p. 6).

A seguir o documento detalhava, passo a passo, quais seriam as medidas tomadas pelo futuro governo para viabilizar a sua estratégia de desenvolvimento econômico. Em primeiro lugar, previa-se a *ampliação dos investimentos públicos em infra-estrutura*, capaz de induzir o desenvolvimento e gerar milhares de empregos, a qual deveria combinar-se ainda a concessão de crédito para os micros, os pequenos e os médios empresários, as cooperativas autogestionárias, os empreendimentos associativos e os pequenos e médios agricultores familiares. Com essas medidas, esperava-se incluir no mercado consumidor as significativas parcelas de excluídos, melhorando assim as suas condições de vida. Em segundo lugar, destacava-se a necessidade de *investir mais na educação pública* e nas pesquisas a fim de dar suporte a esse projeto. Em terceiro lugar, destacava-se a necessidade de realizar uma reorientação do desenvolvimento regional com *políticas específicas para as regiões empobrecidas*, entre elas a metade sul do estado. Em quarto lugar, destacava-se a necessidade de se viabilizar o acesso às melhores tecnologias para as populações localizadas nos mais diversos recantos do Rio Grande do Sul. Em quinto lugar, destacava-se a necessidade do governo utilizar *todos os instrumentos e recursos possíveis para implementar a reforma agrária* no estado. Em sexto lugar, alertava para a necessidade de se considerar os impactos causados pelo Mercosul, *reafirmando uma posição contrária ao seu caráter neoliberal*. Em sétimo lugar, destacava-se que era necessário priorizar ações no campo político, econômico, jurídico, social e ideológico para assegurar o *controle público social dos serviços privatizados* e, num plano estratégico, barrar e reverter as privatizações. A viabilização desse conjunto de propostas no campo econômico seria possível mediante as seguintes ações: a) pela efetivação de medidas de justiça tributária, onde quem tivesse mais pagaria mais; b) pelo combate à sonegação, às anistias, isenções e benefícios injustos; c) pelo aumento da democratização e transparência das contas públicas do Estado (Partido dos Trabalhadores, 1998: p. 6-8).

No que se refere à segunda diretriz, destacava-se que na concepção do PT e da *Frente Popular* as políticas sociais não seriam encaradas como “compensação” às mazelas do modelo econômico e sim, como direitos básicos de todos os cidadãos, cabendo ao Estado o dever de assegurá-los. A seguir detalhava as propostas nas áreas da saúde, educação, habitação, cidadania e segurança pública, saneamento e assistência social.

Por fim, na terceira diretriz era enfatizada a necessidade de uma democratização radical do Estado, a fim de promover uma inversão de prioridades nas políticas públicas, as quais seriam asseguradas mediante o estímulo às formas de democracia participativa⁵¹⁰. Segundo o documento:

A força para contrariar os interesses das classes sociais privilegiadas, que se beneficiaram das políticas do Estado ao longo da sua história, reside na participação direta da população na definição dos gastos, da arrecadação, da concessão de incentivos, na definição das políticas e na fiscalização da gestão dos recursos públicos. Este processo não será obra exclusiva do governo: deve alimentar-se na mobilização real e autônoma da sociedade civil organizada (Partidos dos Trabalhadores, 1998: p. 9).

No âmbito das políticas agrícolas e agrárias, o programa da *Frente Popular* reconhecia a importância histórica desempenhada pela agricultura familiar no Rio Grande do Sul, enfatizando que nunca houve por parte do poder público, uma estratégia de desenvolver a pequena produção familiar como paradigma sócio-produtivo de uma dinâmica onde houvesse produção agrícola sem a exploração da mão-de-obra, ou mesmo a tentativa de chegar a alternativas de produção e de renda às verificadas nos latifúndios. Segundo a interpretação contida no programa, o desenvolvimento da pequena produção familiar sempre foi estritamente dependente e restrito ao modo como as burguesias rural e urbana do país articularam os seus interesses com as metrópoles externas (Frente Popular, 1998, p. 38).

Nesta direção, o programa chamava a atenção para a continuidade do fenômeno da redução da população rural, especialmente no período de vigência do governo FHC, quando teriam desaparecido mais de 400 mil propriedades rurais, sendo que no Rio Grande do Sul este número havia alcançado a cifra de 85 mil pessoas. Logo a seguir, fazia-se uma crítica ao raciocínio da equipe do ministro da fazenda do governo FHC, para quem o Brasil deveria buscar um modelo semelhante aos EUA, no qual menos de 3% da população vive no campo, o que implicaria, segundo as estimativas apresentadas no programa, num êxodo de 1,767 milhões de pessoas do campo. A partir desse diagnóstico, o programa apresentava os seguintes questionamentos: a) que projeto de democracia é esse que comporta um modelo de desenvolvimento que considera que 1,767 milhão de pessoas devem deixar o campo? b) que empenho no processo de reforma agrária poderemos esperar de governos que consideram que a população rural é excessiva e deve ser reduzida drasticamente nos próximos anos? (Frente Popular, 1998: p. 39).

⁵¹⁰ Entre os instrumentos que a *Frente Popular* considerava fundamentais para realizar a democratização do estado estavam: a) os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES); b) os Conselhos Setoriais; c) a democratização da administração pública, mediante a participação e o diálogo com os funcionários e usuários dos serviços públicos; d) a luta pela democratização dos meios de comunicação e contra o monopólio do setor, mediante o fortalecimento de instâncias públicas de controle e fiscalização dos meios de comunicação estatais e privados; e) a luta pela democratização da informação e da cultura que supere a lógica da indústria cultural (Partido dos Trabalhadores, 1998: p. 9-10).

Prosseguindo em seu diagnóstico, o programa chamava a atenção para os índices de pobreza rural existentes no estado, destacando os seus contornos peculiares decorrentes da existência de duas regiões distintas no estado: a metade sul e a metade norte. Segundo o programa:

A metade sul apresenta uma situação de pobreza mais intensa, com índices de carência bem acima da média estadual, mas em números absolutos menores. Nesta região existe uma correlação positiva entre carência social e concentração fundiária: carência social é maior onde predomina o latifúndio. Mas é nas regiões de pequena propriedade, na metade norte, onde a pobreza rural atinge maior magnitude e concentração. Nessa região o número de pobres é superior em comparação às outras regiões do estado. Esta região compreende principalmente a Depressão Central (Santa Maria, Cachoeira do Sul, Montenegro), região de Soledade e Alto Uruguai (Frente Popular, 1998: p. 41).

Além de alertar para o problema da pobreza rural, o programa destacava que a modernização da agricultura ocorrida a partir da segunda metade da década de 1970 havia consolidado as agroindústrias, vinculando a pequena produção através do processo de integração, principalmente na produção de leite, fumo, uva, suínos e aves. A continuidade desse processo de modernização, ainda em curso na atualidade, estaria reforçando a tendência de exclusão crescente dos pequenos agricultores. Por um lado, dos segmentos não integrados às agroindústrias e que não aumentaram os níveis de tecnificação das suas atividades, por outro lado, das parcelas significativas de agricultores integrados, cuja exclusão estaria ocorrendo em face das transferências das plantas produtivas das empresas integradoras e às exigências de aumento da escala de produção dos integrados⁵¹¹ (Frente Popular, 1998: p. 41).

Diante do quadro diagnosticado pela *Frente Popular*, de falta de apoio à agricultura familiar, da existência de bolsões de pobreza rural no estado e da exclusão dos pequenos agricultores promovidos pela continuidade do processo de modernização da agricultura, o programa criticava a opção assumida pelo governo Antônio Britto em privilegiar as grandes agroindústrias gaúchas através da concessão de incentivos fiscais. Segundo o programa:

Em cinco anos e meio (junho de 89 a dezembro de 94) foram, através do FUNDOPEN, concedidos benefícios no valor de U\$ 199 milhões. Já o governo Britto concedeu no período de janeiro de 1995 a julho de 1997 (2,5 anos) um total de U\$ 1,5 bilhão em benefícios. Desses, R\$ 1,1 bilhão (74%) foram destinados a duas empresas fumageiras: a Souza Cruz (R\$ 860 milhões) e a Philip Morris (R\$ 227 milhões) (Frente Popular, 1998: p. 41).

Logo a seguir, o programa assinalava que a Secretaria estadual de Agricultura e Abastecimento, nos 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 um órgão para solucionar a problemática crescente dos agricultores sem-terra. Prova disso, seriam os elevados gastos públicos com a manutenção do parque de exposições em Esteio - vitrine da pecuária extensiva e da agricultura empresarial – e com o IRGA, um instituto voltado exclusivamente para cuidar das questões atinentes ao arroz irrigado, quando inexisteriam ações mais consistentes para amparar a

⁵¹¹ Aqui o programa fazia alusão ao processo de transferência de empresas integradoras de frangos e suínos para a região Centro-Oeste, em face das vantagens logísticas conferidas pela sua grande produção de grãos, especialmente o milho, o que vem permitindo a ampliação das escalas de produção.

produção de feijão, cebola, uva, milho, trigo, batata, leite e outros (Frente Popular, 1998: 42-43).

A partir desse diagnóstico da situação do campo e da atuação da SAA, a *Frente Popular* propunha um novo modelo de desenvolvimento econômico-social, no qual parte significativa e crescente da oferta de produtos agrícolas teria por base a agricultura familiar⁵¹². Segundo o programa:

Isso significa uma opção de desenvolvimento que considera estratégico do ponto de vista social, político, econômico, cultural e ambiental, o fortalecimento das unidades familiares agrícolas. Assim, ao invés de paralisar-se em um debate sobre a viabilidade econômica da produção familiar frente à grande produção, o Estado fornecerá o apoio necessário para garantir o fortalecimento desse importante setor. A *Frente Popular* propõe, então, a inversão de prioridades no que diz respeito às políticas públicas para a agricultura, entendendo que até o momento estiveram voltadas preferencialmente aos setores patronais da agricultura, que tiveram a rentabilidade de seu negócio garantida por políticas públicas que os privilegiavam. Nesse contexto, a reforma agrária, além de sua importância política, cumpre o importante papel de reforçar a agricultura familiar, enquanto processo permanente de criação de novas unidades familiares, fazendo crescer numericamente este setor e também corrigindo distorções como reconcentração da terra (Frente Popular, 1998: p. 44).

A passagem acima indica claramente que a reforma agrária era encarada como uma medida central dentro da estratégia de desenvolvimento rural preconizada pela *Frente Popular*. Segundo o programa:

A reforma agrária possui uma importância política muito grande. Por um lado, na conjuntura do último período a luta pela reforma agrária conseguiu aglutinar a oposição ao governo FHC, promovendo a retomada do movimento popular e sindical. Por outro, a reforma agrária possui o papel histórico de promover a democratização do acesso à terra, quebrando o poder político que a propriedade da terra confere a setores tradicionais (burguesia agrária) e modernos da sociedade brasileira (multinacionais, bancos, empresários urbanos). A reforma agrária também possui uma grande importância no aspecto econômico-social, principalmente ao contribuir para promover o “rejuvenescimento” da agricultura familiar e a implantação de uma nova estrutura de produção para o campo (Frente Popular, 1998: p. 47).

Nesta direção, destacava-se no programa, que o governo FHC não havia cumprido a meta proposta durante o seu primeiro mandato (280 mil famílias) e se propunha a assentar um milhão no segundo mandato, através da reforma agrária de mercado. Esse número era considerado pequeno em face do desaparecimento de mais de 900 mil propriedades no primeiro governo FHC. No que diz respeito à atuação do governo Britto, criticava-se não só

⁵¹² O conceito de agricultura familiar utilizado no programa de governo da *Frente Popular* referenciava-se nos pressupostos da FAO, onde esta era definida a partir de três características centrais: “(a) a gestão da unidade produtiva e os investimentos nela realizados é feita por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento; (b) a maior parte do trabalho é igualmente fornecida pelos membros da família; (c) a propriedade dos meios de produção (embora nem sempre da terra) pertence à família e é em seu interior que se realiza sua transmissão em caso de falecimento ou de aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva” (Frente Popular, 1998: 04, Apud: FAO/INCRA. *Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico*. Brasília, 1996, p. 4).

a ausência de uma política agrária, como também o tratamento policial conferido às ocupações de terra, em detrimento de uma negociação direta com o Secretário da Agricultura, ou mesmo com o governador. Em contraposição, afirmava-se que o governo da *Frente Popular* desenvolveria uma atuação decidida na viabilização da reforma agrária no estado, criando-se uma estrutura específica para tratar desse assunto ligada diretamente ao gabinete do Secretário da Agricultura. A efetivação da reforma agrária dependeria também da realização de uma intensa pressão junto ao governo federal, a fim de garantir uma maior democratização do acesso a terra, principalmente nos estados da região Sul, pois se entendia que o governo FHC havia priorizado o assentamento de agricultores nas regiões de fronteira, notadamente na região Norte do país. Tal pressão era justificada a partir da constatação de que era a esfera federal que possuía o conjunto dos instrumentos econômicos e jurídicos para promover a reforma agrária (Frente Popular, 1998: p. 47).

A priorização da agricultura familiar e a reforma agrária como temas centrais do programa de governo, não excluía a necessidade de pensar políticas para a agricultura empresarial. Neste sentido havia uma preocupação em contemplar os médios produtores que estavam enfrentando problemas decorrentes do fato da agricultura ter se convertido na “âncora verde do Plano Real” e também por apresentarem escalas de produção insuficientes às novas exigências de mercado. O programa diagnosticava que o maior problema enfrentado por esse setor era o seu crescente endividamento, cuja solução dependeria de uma renegociação das suas dívidas (Frente Popular, 1998: p. 48).

No que diz respeito às propostas relacionadas à pecuária, diagnosticava-se no programa que nos últimos dez anos esse setor não havia saído da estagnação, sendo imperioso o aumento da sua produtividade, a qual seria obtida através do controle sanitário, da melhoria do nível alimentar e do melhoramento genético dos rebanhos. Tais medidas deveriam estar acompanhadas do treinamento da mão-de-obra e do combate à sonegação fiscal. Com isso, seria possível aumentar a oferta de animais para o abate, normalizando a atividade dos frigoríficos, cujos problemas enfrentados seriam originados em grande parte da sua ociosidade histórica. Entre propostas para solucionar os problemas do setor estavam: a) a concessão de crédito para financiar a inovação técnica na exploração; b) o comprometimento dos frigoríficos na compra de matérias primas a preços previamente estabelecidos (Frente Popular, 1998: p. 48).

A viabilização dessa proposta de desenvolvimento rural passava pela adoção de um conjunto de políticas nas seguintes áreas: a) produção; b) reforma agrária; c) segurança alimentar; d) formação, extensão e pesquisa. No primeiro caso, destacava-se que as formas associativas/cooperativas de produção e as iniciativas de produção solidária teriam prioridade no governo da *Frente Popular*, alertando para o fato de que estas seriam incentivadas e jamais impostas. As políticas de produção do programa previam as seguintes medidas: a) tornar acessível o crédito para custeio e investimento aos agricultores familiares, redefinindo o seu custo e condições de pagamento, pois a concessão de crédito subsidiado era considerada uma pré-condição para o desenvolvimento da agricultura familiar; b) instituir um programa de seguro agrícola estadual; c) adotar medidas governamentais de apoio à produção leiteira; d) criar uma política de apoio às agroindústrias familiares, como forma de agregar valor aos produtos agrícolas (Frente Popular, 1998: p. 50-52).

No que diz respeito à efetivação da política de reforma agrária 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. Nesta direção, asseverava-se que o principal instrumento para a arrecadação de terras seria a desapropriação dos latifúndios improdutivos. Para que isso ocorresse seriam necessárias gestões junto ao governo federal para que o mesmo acelerasse a identificação das áreas improdutivas, procedendo a sua rápida desapropriação. Além disso, destacava-se a necessidade do governo estadual se aliar com os movimentos sociais do campo para pressionar a União a rever os índices de produtividade (Frente Popular, 1998: p. 52).

A passagem a seguir expressa literalmente qual era o caráter conferido à política agrária estadual e quais seriam os instrumentos de obtenção de terras acionados:

O governo estadual atuará em caráter complementar na arrecadação de terras para os assentamentos agrários. Para tanto acionará quatro instrumentos: a) execução das dívidas dos grandes devedores do crédito rural do Banrisul; b) discriminação das terras públicas e devolutas conforme determina o artigo 14 das disposições transitórias da Constituição Estadual⁵¹³; c) destinação de 5% das operações de crédito do Banrisul conforme determina o artigo 183 da Constituição Estadual⁵¹⁴; d) uso de verbas orçamentárias através do Funterra (Frente Popular, 1998: p. 52).

Apesar de haver um reconhecimento de que os principais instrumentos para a realização da reforma agrária estavam sob a responsabilidade da União e, que a atuação do governo estadual só poderia ocorrer complementarmente, em face das possibilidades limitadas de arrecadação de terras, ainda assim, a *Frente Popular* se comprometeu com uma meta bastante audaciosa, qual seja, a de assentar 10 mil famílias de agricultores sem-terra durante o mandato⁵¹⁵. 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 o MST não chegou a pressionar pelo estabelecimento de uma meta e, quando o fez, propôs um número menor do que aquele sugerido pela equipe de elaboração do programa de governo, conforme indica o depoimento de Frei Sérgio Görden (PT/RS):

Quando foi feito o plano de governo, os movimentos sociais não defendiam a fixação de metas. Quando queriam que houvesse uma meta nós defendemos o número de seis mil famílias. Nós fomos chamados de conservadores, de não ter coragem de propor algo mais. A meta inicial que o Hoffmann queria colocar era

⁵¹³ O referido artigo assim expressa: “No prazo máximo de um ano da promulgação da Constituição, o Estado promoverá as ações discriminatórias das terras devolutas rurais e urbanas. Parágrafo Único: Os imóveis advindos das ações discriminatórias referidas no *caput* destinar-se-ão a projetos de assentamentos agrários e a comunidades indígenas despojadas de terras em território tradicional, e projetos de moradia popular, na zona urbana, ressalvada a indisponibilidade das áreas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais” (Rio Grande do Sul, 2002: p. 124).

⁵¹⁴ Segundo este artigo: “As instituições financeiras do Estado destinarão, no mínimo, cinco por cento do valor das suas operações creditícias para financiar a aquisição de terra própria, na forma da lei, por pequenos agricultores” (Rio Grande do Sul, 2002: p. 90).

⁵¹⁵ No programa de governo, firmava-se um compromisso com a reforma agrária mediante as seguintes propostas: “(...) 1) cumprir os artigos da Constituição Estadual referentes à reforma agrária (artigos 180, 181, 182 e 183); 2) assentar 10 mil famílias durante os seus quatro anos de mandato como responsabilidade do governo estadual; 3) disponibilizar para a reforma agrária o estoque de terras sob potencial controle do Estado (identificação e posse das terras devolutas, propriedades rurais executadas pelo Banrisul em função de dívidas); 4) adquirir terras pelo Funterra, utilizando, além dos recursos orçamentários, a venda de bens patrimoniais sem utilização para o estado, bem como o uso de 5% do financiamento do Sistema Financeiro Estadual, conforme constante na Constituição Estadual (artigo 183); 5) apoiar a manutenção e viabilização dos assentamentos rurais que forem implantados, através de projetos de desenvolvimento rural, investindo nos diversos assentamentos realizados pelo governo estadual e que se encontram em estado precário, abandonados, sem nenhum apoio governamental” (Frente Popular, 1998: p. 60).

20 mil. Uma meta modesta, mas que se achava que o governo conseguiria ultrapassar, foi então fixada em 10 mil. Fizeram cálculos e acharam que essa meta seria fácil de ser cumprida (Entrevista ao autor).

Essa informação é ratificada pelo depoimento do ex-Secretário da Agricultura, José Hermeto Hoffmann: “Foi uma sugestão da equipe do programa de governo de fixar em dez mil, não era uma reivindicação do movimento. Tanto é que depois eles cobraram: Olha, não fomos nós que pedimos, mas agora que tem, nós queremos” (Entrevista ao autor). Conforme veremos no próximo capítulo, essa meta não chegou a ser cumprida, a despeito das expectativas mais otimistas de alguns dos integrantes do governo sobre as possibilidades de sua concretização, tornando-se numa armadilha política para o governo. Ao contrário do que muitos esperavam, o posicionamento do MST acabou sendo mais realista do que os integrantes do governo, demonstrando ter ciência das limitações existentes para a efetivação de uma política agrária estadual, conforme indica o depoimento de Mário Lill (MST/RS):

O programa agrário do PT previa a meta de 10 mil famílias. Nós participávamos da elaboração e dizíamos que era preciso botar os pés no chão, porque era uma meta irrealizável para o governo estadual. O INCRA não assentou esse contingente em vinte anos, contando com lei, dinheiro e TDA's, como esperar que o governo estadual assentasse isso em quatro anos sem contar com o instrumento da desapropriação? Mas o governo fixou essa meta dizendo que a reforma agrária era importante. Serviu de propaganda e politicamente foi importante. Depois não conseguiu cumprir (Entrevista ao autor).

No que diz respeito à política de segurança alimentar, o programa partia do diagnóstico de que a carência alimentar de milhões de brasileiros não decorria da impossibilidade do país aumentar de forma sustentável a sua produção agrícola, mas sim em função dos baixos níveis de renda que impediam o acesso aos alimentos. Nesta direção, assinalava-se que o governo da *Frente Popular* implantaria ações identificadas como reguladoras do mercado de alimentos, quer seja, para garantir a sua oferta constante e em quantidade suficiente, quer seja, através da criação formas alternativas para a comercialização. Entre as principais medidas propostas estavam: 1) a implantação de um programa estadual de abastecimento alimentar, com ações reguladoras de mercado e promotoras da produção rural e agroindustrial; 2) fomento, apoio e qualificação das iniciativas locais de produção e abastecimento alimentar em conjunto às prefeituras e entidades de representação dos agricultores; 3) qualificação das atividades de consumo alimentar; 4) uso das estruturas públicas ligadas diretamente às atividades de abastecimento (Frente Popular, 1998: p. 53-55).

Por fim, o programa estabelecia um conjunto de ações relacionadas à formação, extensão e pesquisa, as quais estariam centradas em dois eixos principais: a) na relação com os agricultores; b) no modelo tecnológico. No primeiro eixo, o programa apresentava críticas ao modelo de extensão rural vigente, no qual os agricultores ainda são considerados meros receptores de informações e tecnologias difundidas pelos técnicos. Em contraposição, apontava-se para a necessidade de se construir as soluções coletivamente, a partir dos conhecimentos técnicos acumulados pelos agricultores e a partir do envolvimento de diversos atores sociais. Para que isso ocorresse seria preciso realizar ações nas seguintes áreas: a) na formação dos agricultores e no ensino agrícola (de 1º e 2º Graus); b) na extensão rural e na assistência técnica; c) na pesquisa agrícola (Frente Popular, 1998: p. 55).

No segundo eixo, o programa tecia críticas ao modelo tecnológico implantado durante o processo de modernização da agricultura nos anos 70, o qual estaria sendo aprofundado na atualidade mediante a incorporação da biotecnologia, resultando na construção de sistemas de produção insustentáveis tanto do ponto de vista ambiental, quanto social. Neste sentido, propugna-se o desenvolvimento de ações de incentivo à utilização de tecnologias agrícolas mais brandas, de baixo impacto sobre o meio ambiente. O novo modelo proposto seria pautado nos princípios da *agroecologia*, a fim de garantir a sustentabilidade dos sistemas agrícolas existentes e daqueles que seriam propostos e desenvolvidos⁵¹⁶ (Frente Popular, 1998: p. 55-56).

Do que foi exposto ao longo desta seção é possível reter os seguintes aspectos:

1. As eleições gerais de 1998 representaram uma reedição da polarização ocorrida em 1994, na qual defrontaram-se duas coalizões de partidos políticos com propostas distintas acerca do desenvolvimento econômico estadual. A coligação *Rio Grande Vencedor* foi constituída por um conjunto amplo de partidos de centro e de direita e apresentou um programa de governo com propostas de caráter nitidamente liberal. A *Frente Popular*, por sua vez, reuniu uma coalizão de partidos que na sua maioria eram posicionados à esquerda, apresentando um programa que apontava para a democratização das ações do Estado e uma maior participação do mesmo na regulação da economia. Tais programas de governo apresentavam um grau de antagonismo muito forte, tendo como centro das suas divergências a concepção em relação ao papel a ser desempenhado pelo Estado. A coligação *Rio Grande Vencedor* apesar de reconhecer a necessidade do Estado, entendia que a sua intervenção deveria se restringir ao cumprimento de algumas funções “indelegáveis”, cabendo aos agentes privados a tarefa de dinamização da economia. Em contraposição, a *Frente Popular* entendia que o desenvolvimento econômico com distribuição de renda somente ocorreria através da ação do Estado, na qual a constituição de diferentes esferas públicas de gestão asseguraria o controle social das políticas discutidas coletivamente.
2. Essas diferentes concepções acerca do papel do Estado repercutiam diretamente no caráter das políticas sociais e dos projetos de desenvolvimento econômico em disputa. No primeiro caso, a coligação *Rio Grande Vencedor* considerava que o Estado deveria concentrar-se na proteção dos cidadãos mais vulneráveis e dos setores mais desfavorecidos, reforçando a tese em voga na atualidade da “focalização” dos gastos nas políticas sociais⁵¹⁷. A *Frente Popular* tinha uma concepção oposta, pois encarava as políticas sociais como um direito universal de todos os cidadãos cabendo ao Estado o dever de assegurá-los. No segundo caso, é preciso ter presente que a coligação *Rio Grande Vencedor* havia traçado um diagnóstico negativo sobre as potencialidades da matriz produtiva local, o que reforçava a sua crença de que um novo impulso dinâmico da economia gaúcha somente ocorreria a partir da atração de grandes blocos de investimentos externos.

⁵¹⁶ Segundo Caparal & Costabeber (2004: 95), a agroecologia pode ser entendida como: “uma nova ciência, ou enfoque científico, destinada a apoiar e dar sustentação à transição dos atuais modelos de desenvolvimento rural e da agricultura convencionais para estilos de desenvolvimento rural e de agriculturas sustentáveis”. Por esse motivo, a agroecologia não pode ser confundida com um estilo de agricultura (como ecológica ou orgânica), muito menos com um conjunto de práticas ou tecnologias agrícolas.

⁵¹⁷ A respeito da polêmica da focalização *versus* universalização das políticas sociais consultar Theodoro & Delgado (2003).

Por isso, no primeiro mandato de Antônio Britto fez-se um esforço enorme para atrair empresas estrangeiras ao estado, sendo resultado de uma política ativa do executivo mediante o uso de incentivos e renúncias fiscais, valendo-se dos recursos obtidos com a venda de empresas estatais. Tais ações chocavam-se diretamente com a concepção veiculada pela *Frente Popular*, pois além de reduzirem a capacidade de regulação do Estado na economia transferiam os escassos recursos públicos para grandes empresas estrangeiras. Com isso, o Estado estava deixando de investir na dinamização da matriz produtiva local, notadamente nos micros, pequenos e médios empresários, os quais apresentavam um maior potencial de geração de empregos a baixos custos.

3. Nesta direção, os papéis conferidos ao setor agropecuário nos projetos de desenvolvimento em disputa também eram distintos. A coalizão *Rio Grande Vencedor* traçava um diagnóstico crítico sobre as condições de desenvolvimento da agricultura de grãos, em face da concorrência oferecida pelas regiões do Cerrado e do Agreste Setentrional brasileiro, o que exigiria uma reestruturação da lavoura e da produtividade. Diagnóstico semelhante era traçado em relação à pecuária, na qual identificava-se a baixa produtividade como o seu problema central, apontando-se como solução à adoção de práticas mais intensivas. Quanto ao futuro da pequena propriedade familiar, reforçava-se a crença de que a redução da população rural e o aumento da importância das atividades urbanas eram tendências inexoráveis, justificando-se que a industrialização não era apenas uma opção, mas sim uma exigência da economia contemporânea. Neste contexto, a produção familiar somente teria futuro se introduzisse atividades rurais de novo tipo. Não havia nenhum tipo de menção crítica à exclusão dos pequenos agricultores gerado pela modernização seletiva da agropecuária, tampouco da estrutura agrária desigual e dos conflitos por ela gerados. O que nos leva a concluir que a política agrária e as políticas de fortalecimento a agricultura familiar não seriam prioridade num segundo mandato de Antonio Britto, assim como não foram durante o primeiro. O seu projeto de desenvolvimento estava centrado na prevalência quase absoluta da matriz urbano/industrial, restando espaço somente para os setores dedicados às atividades rurais altamente produtivas e com condições sobreviverem num cenário de elevada concorrência.
4. O projeto da *Frente Popular* além de reconhecer e afirmar a importância histórica da agricultura familiar criticava severamente as posições que defendiam um modelo agrícola inspirado no exemplo de alguns países da Europa e também os EUA, nos quais houve uma redução drástica da população rural. Além disso, chamava-se a atenção para a correlação existente entre os bolsões de pobreza rural e as regiões de elevada concentração fundiária, assim como, para o processo de exclusão dos pequenos agricultores causados pela modernização seletiva da agropecuária. Um quadro que se agravava pela ausência de políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar e pelo direcionamento das mesmas ao latifúndio e à agricultura empresarial. Tudo isso levava a *Frente Popular* a considerar o fortalecimento da agricultura familiar como estratégica na sua opção de desenvolvimento. Nesse processo, a reforma agrária era encarada como uma medida que democratizaria o acesso a terra, contribuindo para quebrar o poder político das classes dominantes (agrárias e urbanas), além é claro de contribuir para o rejuvenescimento da agricultura familiar. Em coerência a essa estratégia de desenvolvimento, estavam

previstas também, políticas para a segurança alimentar e ações nas áreas da formação dos agricultores, na pesquisa agropecuária e num novo enfoque para a extensão rural. Vejamos agora, na próxima seção, quais foram as principais medidas adotadas pelo governo da Frente Popular para levar adiante o seu programa de governo.

3. A estratégia de desenvolvimento implementada pelo governo da *Frente Popular*

Após a consagração da vitória eleitoral - numa das mais acirradas disputas políticas ocorridas na história recente do Rio Grande do Sul - a *Frente Popular* assumiu o seu mandato no dia primeiro de janeiro de 1999, apresentando um secretariado composto por quinze secretarias do PT, três do PDT e duas do PSB. Entre integrantes do primeiro escalão do governo estavam: Flávio Koutzi (PT – Esquerda Democrática), na Casa Civil; Miguel Rosseto (PT-DS), acumulando o cargo de vice-governador e a Secretaria Geral de Governo; Jorge Buchabqui (PT-DS), na Secretaria de Administração e Recursos Humanos; José Hermetto Hoffmann (PT-AE), na Secretaria de Agricultura e Abastecimento; Adão Vilaverde (PT-PT Amplo e democrático), na Secretaria de Ciência e Tecnologia; Clóvis Ilgenfritz (PT – Coletivo Carneiro Cruz), na Secretaria de Coordenação e Planejamento; Luiz Paulo Pila Vares (PT-DS), na Secretaria de Cultura; José Luiz Viana de Moraes (PT), na Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais; Lúcia Camini (PT-AE), na Secretaria de Educação; Dilma Rousseff (PDT), na Secretaria de Energia Minas e Comunicação; Arno Augustin (PT-DS) na Secretaria da Fazenda; José Paulo Bisol (PSB), na Secretaria de Justiça e Segurança Pública; Pedro Ruas (PDT) na Secretaria de Obras Públicas e Saneamento; Tarcísio Zimmermann (PT-DS), na Secretaria do Trabalho e Assistência Social; Beto Albuquerque (PSB), na Secretaria dos Transportes; Milton Zuanazzi (PDT), na secretaria do Turismo; Cláudio Langone (PT-PT Amplo e Democrático), na Secretaria do Meio Ambiente; Ari Vanazzi (PT-AE), na Secretaria da Habitação; Maria Luiza Jaegger (PT), na Secretaria da Saúde⁵¹⁸.

No que diz respeito à distribuição das secretarias no âmbito das forças internas do PT registre-se que as tendências que mais ocuparam cargos de primeiro escalão, em ordem decrescente, foram a Democracia Socialista, a Articulação de Esquerda e o PT Amplo e Democrático, denotando uma predominância das correntes situadas “mais à esquerda” nas posições estratégicas do governo⁵¹⁹. Tal composição foi determinante na definição do

⁵¹⁸ *Olívio define secretariado* (Correio do Povo, 02/12/1998); *Os escolhidos* (Correio do Povo, 02/12/1998).

⁵¹⁹ Essa equipe de governo permaneceria até a reformulação do Secretariado ocorrida no início de janeiro de 2001, quando foram substituídos três nomes: a) Jorge Buchabqui (PT-DS) saiu da Secretaria de Administração e Recursos humanos para a entrada de Marco Maia (PT-AD); b) Adão Vilaverde (PT-PT Amplo e Democrático) deixou a Secretaria de Ciência e Tecnologia para substituir Clóvis Ilgenfritz na Secretaria de Coordenação e Planejamento, o qual assumiu a sua vaga na Câmara Federal; c) pela entrada de Renato de Oliveira na Secretaria de Ciência e Tecnologia; d) pela entrada de Edson Silva (Pc do B) em lugar de Pedro Ruas do PDT, que deixou o governo. Naquela mesma ocasião foram criados por decreto do governador as Secretarias Extraordinárias da Reforma Agrária e a Secretaria Especial do Interior, que foram ocupadas respectivamente por Antonio Marangon e por Dirceu Lopes. Essa mudança do secretariado no início do terceiro ano foi uma tentativa do governo em atender as pressões para ampliar o espaço de participação de algumas correntes internas do PT. Inicialmente pensada para ser uma reforma ampla e profunda acabou sendo convertida numa reforma tópica, restrita a poucos nomes. In: *Não há acordo para mudar governo – Bem menor do que era esperada pelo partido, a reforma se limitará a poucos nomes* (Correio do Povo, 18/12/2000); “*RS não precisa de novos projetos*” – *Afirmção do governador Olívio na posse de seis secretários* (Correio do Povo, 03/01/2001).

caráter assumido pelo governo, e também, do perfil da sua atuação, uma vez que as diferenças programáticas existentes entre as correntes internas expressam as suas visões sobre o tratamento político a ser conferido aos temas que são objeto da ação do Estado e das políticas públicas.

Uma vez montado o secretariado, o passo seguinte foi à tentativa de implementação do projeto de desenvolvimento econômico e das principais propostas presentes no programa de governo, as quais se depararam de imediato, com enormes dificuldades de ordem política e financeira. No primeiro caso, é preciso ter presente que no estabelecimento de uma diretriz de expansão capitalista para a economia regional, o novo governo não poderia contar com a possibilidade de associar-se ao movimento geral de mundialização do capital, como fez o seu antecessor, já que isso implicaria no abandono das premissas políticas e ideológicas do seu programa. Segundo Schmidt & Herrlein Jr:

A matriz ideológica socialista, considerada um dos fundamentos desse projeto, não pode fornecer uma indicação precisa para uma estratégia de desenvolvimento capitalista. Ao rejeitar a convergência estratégica entre Estado regional e o grande capital externo, que caracteriza o projeto anterior, e ao pretender responder aos anseios dos agentes econômicos e forças sociais implicados na atual matriz produtiva regional, esse projeto vê-se diante da necessidade de conceber algo inteiramente novo em matéria de estratégia de desenvolvimento (Schmidt & Herrlein Jr, 2002: p. 276).

Essa matriz ideológica socialista trazia implícita a necessidade de romper com o modelo liberal de gestão da economia e da sociedade, inserindo-se dentro de uma perspectiva mais ampla de transformação da sociedade. Para que isso ocorresse seria necessário que na esfera sub-nacional, a intervenção do Estado fosse dirigida para a ampliação dos direitos econômicos e sociais, evitando-se que estes fossem transferidos para a órbita do mercado. Tal tarefa era dificultada em razão da estreiteza das opções disponíveis ao Estado regional, em face da centralização dos instrumentos econômicos e políticos no âmbito da União, que naquele momento estava sob a gestão liberal do segundo governo FHC (Schmidt, 2004: p. 2-3).

O fato do PT e os partidos da Frente Popular se oporem às políticas liberais preconizadas pelo governo federal agravavam ainda mais o quadro de limitações às ações do governo gaúcho. Isso porque, um possível “êxito” das experiências construídas no governo estadual poderia servir de contraponto a uma futura disputa da *Frente Popular* em nível nacional, o mesmo podendo ser dito em relação ao seu possível “fracasso”, já que isso implicaria no uso por seus adversários políticos como contra-propaganda. A possibilidade do governo estadual se converter numa “vitrine” da *Frente Popular* advinha do fato, de que naquele momento, o Rio Grande do Sul era o estado mais importante do ponto de vista econômico e político governado por essa coalizão no país⁵²⁰.

Se em nível nacional havia limitações à implementação de um projeto de desenvolvimento oposto às premissas liberais, em nível estadual, a situação não era diferente. A *Frente Popular* apesar vitoriosa na disputa pelo governo estadual, não conseguiu eleger um número suficiente de deputados estaduais na Assembléia Legislativa, a fim de permitir ao governo formar uma maioria para a votação dos seus projetos. Das 55 cadeiras existentes, a *Frente Popular* obteve apenas 13, que somadas às 07 obtidas pela

⁵²⁰ No pleito de 1998, além do Rio Grande do Sul, o PT elegeu os governadores dos estados do Acre e do Mato Grosso do Sul.

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 PPB/PL com 11, o PTB com 10 e o PSDB com 02⁵²¹. Desse modo, a aprovação de qualquer projeto do governo contava com uma enorme resistência dos deputados da oposição. Essa situação era agravada ainda mais, pelo fato de que alguns dos deputados estaduais eleitos haviam integrado o secretariado do governo Antônio Britto, contribuindo assim, para prolongar o ambiente de polarização programática observada durante a campanha eleitoral⁵²². Tal polarização era observada principalmente na votação das matérias que diziam respeito à implementação dos principais eixos do programa da Frente Popular, quando os partidos da oposição procuravam obstaculizar ao máximo os projetos do governo.

Nesse quadro de dificuldades, o objetivo estratégico da transformação da sociedade preconizado pelo governo da *Frente Popular* teria que se traduzir em ações no presente, tais como, a adoção de uma política econômica que garantisse a expansão da economia, do emprego e da distribuição de renda. Tal processo ocorreria, por um lado, mediante ao apoio prioritário aos micros, pequenos e médios empreendimentos que por serem mais intensivos em trabalho gerariam mais empregos; e por outro lado, através da adoção de medidas que gerassem benefícios diretos para os trabalhadores como a adoção de um salário mínimo regional, a realização da reforma agrária, o apoio à agricultura familiar, os investimentos em saúde, educação, assistência social, etc. (Schmidt, 2004: p. 3).

Conforme analisamos na seção anterior, a determinação do processo de desenvolvimento concebido pela *Frente Popular* era inversa àquela implementada durante o governo Britto, pois este era percebido como sendo o resultado de um movimento interno dos agentes econômicos, estimulado pelas ações do Estado regional. As ações promotoras do desenvolvimento não tinham a pretensão de provocar grandes impactos na estrutura produtiva, mas sim, o de promover inúmeras inserções microeconômicas a fim de aprimorar o tecido produtivo para capacitá-lo a captar os estímulos do mercado (Schmidt & Herrlein Jr, 2002: p. 278). Neste sentido pode-se dizer que havia uma aposta nas potencialidades da matriz produtiva local, o que em certa medida representou uma reedição do debate ocorrido nos anos 60, quando se acirrou uma polarização entre a proposta de reforço ao “modelo gaúcho de desenvolvimento” e o projeto de implantação “pólo industrial” no estado, conforme já tratamos no capítulo II.

Além das já mencionadas limitações de ordem política existente em nível federal e estadual, o governo da *Frente Popular* teve dificuldades no que se refere ao financiamento das ações promotoras da sua estratégia de desenvolvimento e também das políticas sociais, uma vez que estas se fundamentaram basicamente nos recursos fiscais. Para agravar ainda mais a situação, o governo prontamente promoveu uma redução linear da alíquota geral do ICMS, que retornou aos 17%. Como se isso não bastasse, havia ainda o problema estrutural do endividamento do estado com a União, o que levou o governo a articular-se com os

⁵²¹ Disponível em www.tre-rs.gov.br (acessado em 02/03/2005).

⁵²² Tome-se como exemplo alguns dos casos de deputados que haviam ocupado o governo Britto: a) César Busatto (PMDB), ex-Secretário da Fazenda; b) Berfran Rosado (PMDB) ex-presidente da Corsan; c) Iradir Pietroski (PTB) ex-Secretário do Trabalho e Ação Social; d) Otomar Vivian (PPB), ex-Secretário da Administração; e) Nelson Proença (PMDB), ex-Secretário de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais.

demais governos estaduais de oposição para pressionar a União a renegociar as dívidas sob novas bases⁵²³.

Uma outra medida tomada pelo governo estadual logo no início do mandato foi o cancelamento dos repasses financeiros previstos nos acordos para a instalação das montadoras de automóveis firmados na gestão de Antonio Britto com as direções executivas da General Motors e da Ford e a revisão da política de incentivos fiscais realizadas através do Fondopen. Essa decisão foi justificada pelo governador na época através da seguinte afirmação: “O dinheiro que sair para esses grupos é o que vai faltar para saúde, educação, saneamento básico; micro, pequenas e médias empresas; e agricultura familiar”⁵²⁴. O anúncio da decisão do governo recebeu críticas dos setores da oposição e das entidades de representação do empresariado estadual, iniciando uma intensa polêmica que dividiu a sociedade gaúcha e que se arrastou durante meses no estado⁵²⁵.

A renegociação dos termos dos contratos somente obteve êxito no caso da GM, uma vez que a Ford não abriu mão de receber a totalidade dos recursos públicos que estavam previstos no acordo inicial⁵²⁶. Para manter a montadora no estado, o governo chegou inclusive a recuar da sua posição inicial, lançando uma nova proposta de financiamento, porém com valores menores dos que haviam sido acordados no governo Britto⁵²⁷. A empresa entendeu que a nova proposta comprometia a competitividade do projeto e decidiu por abandoná-lo em definitivo⁵²⁸. A saída da Ford motivou a oposição a criar uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar as responsabilidades do governo no caso, tendo resultado num relatório que sugeria o *impeachment* do governador, o qual não foi

⁵²³ *Finanças do Estado são negativas – Novo Secretário da Fazenda diz que o passivo chega a 2,3 bilhões e o ativo soma 1,08 bilhão* (Correio do Povo, 05/01/99); *Oposição se une para renegociar as dívidas* (Correio do Povo, 06/01/99).

⁵²⁴ *Estado suspende verbas para montadoras - Governador anuncia fim dos incentivos fiscais e dos repasses para a instalação de grandes empresas no Rio Grande do Sul* (Correio do Povo, 22/03/99). Segundo essa mesma matéria, os benefícios aprovados para as montadoras Ford e GM somavam R\$ 850 milhões, dos quais R\$ 400 milhões foram pagos em 1998, sendo que os outros R\$ 450 milhões seriam pagos em 1999.

⁵²⁵ *Oposição classifica ato de lesivo* (Correio do Povo, 22/03/99); *Fiergs critica decisão do governo* (Correio do Povo, 22/03/99). Os deputados de oposição que haviam feito parte do governo Britto iniciaram um processo de articulação política para pressionar o governo estadual a cumprir com os termos do contrato. A queda de braço entre a oposição e o governo naquele momento tinha um significado político muito forte, pois a permanência dos termos dos acordos firmados pelo governo Britto significaria a continuidade da sua política de desenvolvimento, já que para isso o governo da *Frente Popular* teria que abrir mão dos seus compromissos políticos, além de ter que contrariar a sua base social e eleitoral. O antagonismo das opções de desenvolvimento em disputa, não abria espaço para a conciliação entre a oposição e o governo, o que acabou prolongando no governo o debate ocorrido durante o processo eleitoral.

⁵²⁶ *Ford não abre mão dos R\$ 210 milhões do Estado* (Correio do Povo, 08/04/99). O governo da *Frente Popular* herdou um acordo pelo qual o Estado se obrigava a realizar um empréstimo favorecido de R\$ 210 milhões à Ford. A empresa não precisaria pagar a correção monetária e o juro era limitado em 6% ao ano. O prazo para pagamento era de 15 anos, com cinco anos de carência.

⁵²⁷ A nova proposta do governo previa os seguintes pontos: a) manutenção dos incentivos conforme o projeto original; b) um repasse de R\$ 70 milhões da Agência de Desenvolvimento; c) entrar com mais R\$ 84 milhões em obras; d) apoiar o pedido para que a União assumia obras no valor de R\$ 70 milhões; e) apoiar as negociações para que a prefeitura de Guaíba assumia obras no valor de R\$ 36 milhões; f) reexaminar a prestação de contas dos R\$ 42 milhões já liberados. In: *Moraes explica a proposta do governo à Ford* (Correio do Povo, 29/04/99).

⁵²⁸ *Ford confirma saída de Rio Grande* (Correio do Povo, 09/05/99).

aceito por insuficiência de provas⁵²⁹. Curiosamente, um mês após a decisão da Ford pela saída do Rio Grande do Sul, a sua direção no Brasil anunciava que a nova montadora seria instalada na Bahia⁵³⁰. A viabilização desse empreendimento contou com o financiamento de recursos do BNDES, após uma negociação liderada pelo Senador Antônio Carlos Magalhães (PFL) para ampliar o prazo final de habilitação de indústrias do setor automobilístico que pretendiam se instalar na região Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de uma Medida Provisória⁵³¹. O governo estadual alertou que a aprovação da MP que facilitava a transferência da Ford para a Bahia fazia parte de uma manobra “sórdida” tramada entre a direção da empresa, o presidente do Senado, Antonio Carlos Magalhães e o presidente da República⁵³².

As limitações das fontes de financiamento para as ações de desenvolvimento e para as políticas sociais levaram o governo a pensar numa reformulação da matriz tributária estadual, na qual foi apresentada uma proposta de mudança nas alíquotas do ICMS, abrindo mais uma frente de conflito com os partidos de oposição. A primeira tentativa neste sentido foi encaminhada à votação na Assembleia Legislativa em dezembro de 1999 e previa o reajuste de 3 pontos percentuais do ICMS sobre os combustíveis, cigarros, bebidas e energia elétrica e 5 pontos percentuais sobre o setor das telecomunicações. Nem mesmo as tentativas do governo em negociar com a oposição foram suficientes para impedir que a proposta fosse rejeitada por 39 votos a 14 na Assembleia Legislativa⁵³³. No ano seguinte, o governo iniciou uma segunda tentativa de aprovação da sua proposta, só que desta vez tentou fazer uma costura política prévia discutindo os seus principais pontos no Orçamento Participativo Estadual e com os setores representativos da economia, a fim de conferir mais legitimidade a mesma⁵³⁴. Novamente a proposta do governo foi derrotada pela oposição na Assembleia Legislativa, pondo um fim nas expectativas de ampliar a arrecadação de recursos através do aumento seletivo dos tributos⁵³⁵. Com isso, o governo teve que trabalhar durante todo o seu mandato espremido, por um lado, pelas pressões exercidas pela sua base social e política para o atendimento dos compromissos assumidos em campanha eleitoral e, por outro lado, pelas limitações objetivas impostas pela situação financeira do Estado regional. Tais limitações repercutiram diretamente na dinâmica de funcionamento e nos resultados atingidos pela política agrária estadual, conforme se verá adiante.

Por fim, é preciso ter presente que a implementação do projeto de desenvolvimento e a ampliação dos investimentos nas políticas sociais preconizadas pela *Frente Popular* estavam diretamente conectadas à proposta de democratização do Estado, o que na opinião do governo se objetivaria mediante a extensão da experiência do Orçamento Participativo para a esfera estadual. Esse processo se delineou ao longo de 1999, quando foram constituídos o Gabinete de Relações Comunitárias (GRC) e o Gabinete de Orçamento e

⁵²⁹ *Oposição decide criar uma CPI sobre as montadoras* (Correio do Povo, 11/05/99); *Impeachment com parecer contrário* (Correio do Povo, 05/08/2000).

⁵³⁰ *Nova montadora da Ford vai para a Bahia* (Correio do Povo, 16/06/99).

⁵³¹ *MP amplia o prazo e beneficia a Ford* (Correio do Povo, 30/06/99).

⁵³² *Rosseto vê trama na saída da Ford – Vice-governador afirma que empresa desistiu do RS porque tinha respaldo da União e do Congresso* (Correio do Povo, 01/07/99).

⁵³³ *Governo negocia aumento do ICMS* (Correio do Povo, 28/12/99); *Assembleia rejeita aumento do ICMS* (Correio do Povo, 29/12/99).

⁵³⁴ *Sete regiões do OP aprovam alteração* (Correio do Povo, 28/08/2000); *COP aprova a nova matriz de tributos* (Correio do Povo, 11/09/2000).

⁵³⁵ *Assembleia rejeita os aumentos de impostos da nova matriz tributária* (Correio do Povo, 30/11/2000).

Finanças (GOF). O GRC era integrado por pessoas oriundas dos movimentos sociais no estado e que mantinham uma relação social e política com as suas respectivas regiões de origem. Desse modo, o OP foi organizado em 22 regiões, adotando-se a regionalização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES, os quais haviam sido instituídos por lei estadual durante o governo de Alceu Collares (Rodrigues, 2002: 325).

No OP as definições dos investimentos a serem realizados pelo governo estadual passavam por quatro momentos distintos. 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).

Desde o início da implantação do OP no estado, os partidos de oposição mobilizaram todos os esforços para esvaziar e deslegitimar essa iniciativa do governo. Isso porque havia o temor de que com a consolidação dessa experiência em nível estadual, o PT se perpetuasse por um longo período no governo, a exemplo do que vinha ocorrendo em Porto Alegre⁵³⁶. A primeira resistência ao OP partiu dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, uma vez que estes se compreendiam como entidades que representavam o conjunto de cada região⁵³⁷. Ao passo que o governo se orientava pelo princípio da participação direta e universal, entendendo que o processo não poderia ficar sob o controle de nenhuma entidade, ressaltado ainda, a necessidade da autonomia e autogestão. Após uma intensa polêmica em torno da forma de participação dos Coredes no OP, chegou-se a um acordo no qual estas organizações tornavam-se as únicas com assentos natos no Conselho Estadual do OP⁵³⁸ (Rodrigues, 2002: p. 326-327).

O segundo episódio polêmico envolveu a questão da legalização do OP no estado, quando o deputado federal Alceu Collares (PDT) entrou na justiça com uma Ação Popular contra a utilização dos recursos públicos para o pagamento de salários dos Cargos de Confiança do governo responsáveis pela implementação do OP no estado⁵³⁹. Com essa

⁵³⁶ As resistências a esse processo tiveram como marco inicial o discurso de posse do presidente da Assembléia Legislativa, Paulo Odone (PMDB), quando este fez uma referência indireta ao OP, na qual criticava a sua possível implantação no estado, identificando-o como um “procedimento alternativo de aparente democracia direta, que frustra prioridades elementares e impõem a ditadura de militâncias sobre a maioria das populações”. A seguir alertava que o perigo dessas práticas estava no “malicioso confronto da legitimidade formal das instituições democráticas representativas, com a legitimação material, decorrente de meios de participação popular”. In: *Odone assume e ataca meta do PT* (Correio do Povo, 20/01/99).

⁵³⁷ *Coredes rompem com o Orçamento Participativo* (Correio do Povo, 12/03/99).

⁵³⁸ *Um final feliz entre OP e Coredes – Assinatura de Protocolo encerrou crise. Membros dos Coredes irão participar do Conselho do OP* (correio do Povo, 28/04/99).

⁵³⁹ *Collares vai a Justiça contra Olívio* (Correio do Povo, 10/04/99). O autor da ação havia sido governador do estado no período de 1991 a 1994, quando foram criados os Coredes. No momento em que se iniciaram os debates para a implantação do OP no estado, Collares posicionou contrariamente a sua efetivação, pois entendia que este além de ser um “aparelho partidário” do PT contribuiria para o esvaziamento e a posterior extinção dos Coredes. O seu posicionamento crítico ao OP causou constrangimentos no PDT, já que este

ação, o deputado conseguiu uma liminar que impediu o governo em aplicar recursos no OP durante um ano, período em que o processo teve que contar com as contribuições das organizações da sociedade civil gaúcha⁵⁴⁰. Entretanto, com a queda da liminar o processo voltou a sua normalidade e o OP se consolidou no estado (Rodrigues, 2002: p. 227).

Por fim, os deputados de oposição ao governo criaram na Assembléia Legislativa o *Fórum Democrático Permanente*, cujo objetivo imediato era fazer um contraponto ao OP estadual, amparando-se na existência da lei estadual que havia aprovado a *Consulta Popular* durante o governo Britto. Nela facultava-se aos Coredes a possibilidade na definição das prioridades de investimentos ao Executivo estadual⁵⁴¹. Com isso, os partidos da oposição tentavam sinalizar à sociedade civil gaúcha, que era necessário canalizar a sua participação através de mecanismos considerados legais, respeitando-se o princípio básico da democracia liberal que até hoje é assentado na idéia da representação. O OP se constituía numa experiência que confrontava justamente aquilo que era visto como virtude pela oposição. Ao defender o princípio da autonomia e da autogestão da sociedade, o OP se opunha à necessidade de legalização das suas normas de funcionamento, uma vez que estas poderiam mudar no ano seguinte, em conformidade ao surgimento de novas demandas. Ademais, o princípio básico do OP assentado na participação direta da população no processo decisório confrontava a idéia da representação, apontando para a necessidade de uma redução da distância entre os representantes e os representados.

Com o tempo o OP estadual experimentou uma adesão progressiva da população. No primeiro ano registrou-se a participação de 190 mil pessoas nas assembleias municipais, cujo público era constituído majoritariamente pela base social de sustentação do governo. Porém, nos anos seguintes essa situação se modificou, registrando-se uma média anual de 340 mil participantes. Desse modo, o OP se afirmou no estado como uma experiência inovadora na gestão pública, tendo sido muito importante para o governo legitimar a aprovação de recursos para áreas importantes que constavam no seu programa, entre as quais estavam a agricultura familiar e a reforma agrária. A legitimidade política conquistada pelo OP junto à população gaúcha, impediu que os partidos de oposição continuassem a desferir manobras para tentar inviabilizá-lo. Foi o que ocorreu com o Fórum Democrático que inicialmente havia sido pensado como um instrumento que para substituir o OP e acabou se esvaziando na pauta orçamentária (Rodrigues, 2002: p. 328-329).

Todas essas limitações não impediram a concretização do projeto de desenvolvimento adotado pela *Frente Popular* que passou a se apoiar nos *Sistemas locais de Produção* (SLP's), já existentes no estado, procurando ampliar a sua integração e ao mesmo tempo estimular os elos mais fracos das cadeias produtivas, bem como modernizá-las no seu conjunto (Schmidt & Herrlein Jr, 2002: p. 277). O governo definia os SLP's da seguinte maneira:

SLP's são aglomerações produtivas localizadas em um determinado espaço geográfico e que possuem como característica principal a formação de fortes vínculos entre empresas – sejam estas produtoras, fornecedoras, prestadoras de serviços ou comercializadoras – e instituições públicas e privadas, como centros

partido integrava a base de sustentação do governo, chegando-se inclusive a aventar uma possível expulsão do deputado do partido, o que acabou não se confirmando. In: *Collares garante: "Não saio do PDT"* (Correio do Povo, 12/04/99).

⁵⁴⁰ *Justiça suspende Participativo e noticiário no Diário Oficial* (Correio do Povo, 02/06/99).

⁵⁴¹ *Odone anuncia apoio à Consulta* (Correio do Povo, 31/03/99).

de pesquisa, consultorias, universidades, centros de formação de recursos humanos, entidades financeiras, entre outros. A participação dinâmica em Sistemas locais de produção tem auxiliado as empresas a ultrapassar tradicionais barreiras ao seu crescimento, a produzir eficientemente, a melhorar sua competitividade e a comercializar produtos em mercados distantes, tanto nacionais como internacionais, configurando-se em eficaz forma de resistência a concentração empresarial. Trata-se, portanto, de um programa que combina desenvolvimento setorial com o fortalecimento da economia regional⁵⁴².

A adoção dos SLP's era inspirada nas experiências internacionais bem-sucedidas de desenvolvimento endógeno, tais como a denominada "Terceira Itália", nas regiões de Úmbria, Emília Romana, Vêneto e Toscana, assim como, em regiões da França, da Alemanha e dos EUA⁵⁴³. Segundo a interpretação do governo, esses exemplos demonstraram que existem variáveis capazes de dinamizar a economia local, mesmo diante das limitações macroeconômicas. Além disso, essa proposta era considerada a mais adequada às características da formação econômica e regional do Rio Grande do Sul, onde a presença de uma matriz industrial integrada e diversificada possibilitou o surgimento de diversos arranjos produtivos, notadamente na sua "metade Norte-Nordeste"⁵⁴⁴. Essa estratégia de desenvolvimento foi organizada a partir de três eixos: a) no fortalecimento da estrutura produtiva existente no estado, criando condições para a sua dinamização e priorizando aqueles segmentos com maior potencial de inovação, geração de emprego, renda e novas atividades; b) no fomento a novos segmentos estratégicos, a fim de imprimir um ritmo mais acelerado à economia do estado, assim como, a modernização do tecido industrial existente; c) no fortalecimento das atividades associativas, mediante a articulação dos trabalhadores em iniciativas de geração de trabalho e renda, assim como, o fortalecimento de empresas e setores através da cooperação (Castilhos, 2002: p.6).

Assim sendo, no mês de março de 2000, o governo estadual realizou um Seminário Internacional, reunindo estudiosos, formuladores de políticas de desenvolvimento local e seus executores para discutir as experiências existentes no âmbito internacional. O passo seguinte foi a identificação dos arranjos produtivos gaúchos com potencialidades para se constituírem em SLP's, onde foram priorizados os seguintes: o moveleiro, o de autopeças, o conserveiro, o de máquinas e implementos agrícolas e o coureiro-calçadista (Castilhos, 2002: p.6). Ao privilegiar esses cinco arranjos produtivos, o governo atentou para a sua

⁵⁴² In: *Plano de Ação – Programa Sistemas Locais de Produção – a construção de uma política pública*. Porto Alegre, s/d (mimeo).

⁵⁴³ Segundo a interpretação de Moraes: "(...) a região que adota uma estratégia de desenvolvimento endógeno – possuindo alguns critérios, como matriz produtiva variada, cadeias produtivas semi-completas, recursos humanos e naturais disponíveis, estrutura social e científica minimamente organizadas, inserção no mercado internacional – reúne condições para atingir um desenvolvimento acelerado, equilibrado e equitativo, que caracteriza a essência do desenvolvimento endógeno" (Castilhos, 2002: 06).

⁵⁴⁴ A noção de Sistema Local de Produção é oriunda das análises desenvolvidas por Alfred Marshall, nas quais o autor procurou entender o fenômeno da aglomeração de uma determinada indústria ou serviço em um espaço regional. O primeiro momento desse processo é o da aglomeração que evolui para um arranjo produtivo, para finalmente se transformar num SLP. Entende-se por aglomeração, a especialização de um determinado sítio (rua, bairro, região, ou região de um estado) em uma determinada atividade. O desenvolvimento de um conjunto de círculos concêntricos de firmas e agências de capacitação produtiva no entorno da aglomeração, a transforma qualitativamente num arranjo produtivo local. A partir do momento em que passam a surgir instâncias de congregamento e organização dos agentes produtivos, constituindo uma estrutura de governança com capacidade de direcionar a dinâmica do arranjo produtivo, ele se transforma, finalmente, num SLP (Paiva, 2002: 01-04).

expressão econômica, a sua capacidade de geração de empregos e os reflexos que estes poderiam produzir espalhando-se em direção ao Sul e ao Noroeste, além é claro, dos rebatimentos positivos sobre o conjunto da economia do estado. Por isso, o governo não incluiu a totalidade dos arranjos produtivos existentes no estado, entre os quais poder-se-ia listar ainda, o fumageiro, no entorno de Santa Cruz do Sul, o malheiro e o vitivinícola na Serra Gaúcha, o turístico na região das hortências, entre outros (Paiva, 2002: p. 11).

Não faz parte dos objetivos deste trabalho realizar análises mais conclusivas acerca dos impactos produzidos pela opção de desenvolvimento assumida pelo governo da *Frente Popular* sobre a economia estadual. No entanto, convém ressaltar que entre os anos de 1999 e 2002 observou-se uma sensível recuperação da economia gaúcha, registrando um crescimento acumulado do PIB de 12,41%, enquanto que no quadriênio anterior esse crescimento havia ficado em 0,69% (Herrlein Jr, 2004, p. 02). É bem verdade que a mudança da política cambial ocorrida em 1999 favoreceu em muito os setores da economia voltados à exportação como o coureiro-calçadista, assim como, favoreceu uma certa recuperação do setor agropecuário, os quais repercutiram positivamente nas taxas de crescimento da economia gaúcha. Contudo, isso não retira o mérito da opção do governo estadual, ao contrário, pois comprova que a sua aposta nas potencialidades da matriz produtiva estadual era consistente (Schmit, 2004: 09).

Do que foi exposto ao longo desta seção é possível reter os seguintes aspectos:

1. A vitória eleitoral da Frente Popular implicou na montagem de um secretariado constituído majoritariamente pelas tendências “mais à esquerda” do PT, o que foi determinante no caráter assumido pelo governo e no perfil da sua atuação política.
2. O governo Olívio ao tentar implementar a sua proposta de desenvolvimento se deparou com limitações de ordem política e financeira, as quais eram agravadas pela estreita margem de manobra disponível aos estados federados, em face da centralização dos instrumentos econômicos e políticos pela União Federal.
3. Em nível regional, tais limitações eram agravadas pelo fato do governo Olívio Dutra se constituir naquele momento, como uma das principais “vitrines” da Frente Popular no país, de tal maneira que isso interferia diretamente no relacionamento político com o governo federal.
4. Em nível estadual, as limitações políticas se deviam ao fato do governo Olívio Dutra não possuir maioria na Assembleia Legislativa, o que dificultava a aprovação dos seus projetos, em razão da resistência dos partidos da oposição.
5. No plano financeiro, as dificuldades do governo Olívio Dutra em implementar a sua proposta de desenvolvimento eram decorrentes da sua dependência dos recursos fiscais do ICMS e do seu elevado grau de endividamento do estado com a União.
6. Para contornar tais limitações financeiras, o governo Olívio Dutra cancelou todos os repasses de incentivos às montadoras da Ford e da GM, a fim de renegociar os contratos firmados anteriormente. Essa renegociação somente obteve êxito no caso da GM, enquanto que a Ford por entender que a proposta comprometia a competitividade do seu projeto resolveu deixar o estado, vindo se instalar mais tarde na Bahia após a aprovação de financiamentos via BNDES.
7. Entre as alternativas acionadas para contornar as limitações financeiras buscou-se por duas vezes aprovar propostas de reformas na matriz tributária do ICMS, ambas rejeitadas e derrotadas na Assembleia Legislativa pelos partidos da oposição. Com isso, o governo trabalhou espremido pelas pressões de sua base social que

reivindicava o cumprimento das promessas eleitorais e pelas limitações financeiras que o impediam de concretizar tais promessas.

8. Neste contexto, o governo implantou o Orçamento Participativo estadual, o qual visava cumprir um duplo papel, o de democratizar a gestão do Estado e ao mesmo tempo o de legitimar a aplicação de recursos votados nas assembleias municipais. Essa experiência foi duramente combatida pelos partidos da oposição, que temiam a perpetuação do PT no governo estadual. Num primeiro momento a oposição tentou impedir a implementação do OP contestando-o na justiça e, num segundo momento, tentou-se esvaziá-lo através da criação do *Fórum Democrático*. Ambas as tentativas fracassaram e o OP consolidou-se através da ampliação progressiva da população participante das suas assembleias.
9. As limitações encontradas pelo governo Olívio Dutra não foram suficientes para impedir que este levasse adiante a sua proposta de desenvolvimento, a qual fundou-se, principalmente, nos SLP's, já existentes no estado.
10. A aposta do governo na matriz produtiva estadual conjugada às mudanças ocorridas na política cambial em 1999 proporcionou a recuperação da economia gaúcha, registrando-se um crescimento significativo quando comparado com o quadriênio anterior. Tais evidências indicam que a aposta do governo estadual nos SLP's era consistente.

5.4. 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 o de montar uma equipe afinada com as diretrizes de desenvolvimento rural preconizadas em seu programa. Tal desafio era aumentado em face da pouca experiência administrativa da maioria dos quadros políticos que viriam integrar a Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA) e as suas vinculadas, a quem cabe a tarefa de elaborar, coordenar e executar a política agrícola estadual⁵⁴⁵. Para cumprir com essas funções a SAA dispõe dos seguintes órgãos: a) o Departamento de Produção Animal; b) o Departamento de Produção Vegetal; c) o Departamento de Comandos Mecanizados; d) o Departamento Agrário de Cartografia e Cooperativismo; e) o Departamento de Recursos Naturais Renováveis. Além desses órgãos, estão vinculadas à SAA, as seguintes entidades: 1) o Instituto Rio Grandense do Arroz (IRGA); 2) a Companhia de Silos e Armazéns (CESA); 3) a Central de Abastecimento do Rio Grande do Sul (CEASA); 4) a Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul – FZB; 5) a Associação Rio-Grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural – Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (EMATER/RS –ASCAR), que é uma entidade civil de direito privado, sem fins lucrativos e de utilidade pública que presta serviços à SAA (Frente Popular, 1998: p. 42).

A SAA possui também alguns fundos para financiar atividades e ações relacionadas ao desenvolvimento rural. São eles: a) Fundo Estadual de Apoio aos pequenos Estabelecimentos Rurais (FEAPER) que incluí o financiamento de máquinas e implementos

⁵⁴⁵ Além da SAA o atendimento do setor agrícola gaúcho dispõe ainda das seguintes instituições: a) a Secretaria de Ciência e Tecnologia, que através da Fundação de Pesquisa Agropecuária (FEPAGRO) é a responsável pela realização de pesquisas para melhorar o desempenho econômico do setor agropecuário; b) o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL), responsável pela aplicação compulsória de 25% dos depósitos à vista nas operações de crédito rural (Frente Popular, 1998: 41).

agrícolas, além de programas de troca-troca de sementes; b) Fundo Estadual de Terras (FUNTERRA) destinado ao financiamento de compra e venda de terras em programas de assentamentos e reassentamentos; c) o Fundo de Desenvolvimento da Vitivinicultura (FUNDOVITIS) destinado a financiar projetos ligados à vitivinicultura; e) o Fundo de Desenvolvimento Florestal (FUNDEFLO), destinado a financiar projetos de florestamento e reflorestamento (Frente Popular, 1998: p. 42).

Não bastassem as dificuldades advindas do simples processo de operacionalização desta estrutura relativamente grande e complexa, a equipe do novo governo teve que se deparar ainda com uma série de limitações. A primeira delas estava relacionada à progressiva diminuição do número de funcionários ativos na SAA ao longo dos governos, em face da não realização de concursos públicos para renovar o quadro e também pelo fato de que a maioria dos seus funcionários estava em idade de se aposentar. Tal situação havia sido agravada ainda mais durante o governo Britto, quando foi implementado o Programa de Demissões Voluntárias e aprovada uma lei estadual, na qual extinguiram-se 349 cargos da SAA que estavam vagos, os quais não poderiam ser repostos através de concursos. O governo procurou contornar esse problema através da contratação de Cargos de Confiança (CC's), tendo ainda realizado um concurso para a contratação de novos pesquisadores para a FEPAGRO no ano de 2000. Posteriormente, chegou-se a um acordo no governo para a realização de concursos para a renovação do quadro de funcionários do IRGA e do Departamento de Produção Animal, cujos editais seriam publicados após as eleições de 2002. Com a derrota da Frente Popular naquele pleito, o candidato eleito Germano Rigotto (PMDB) solicitou ao governador Olívio Dutra a suspensão da publicação dos editais dos concursos, o que foi imediatamente acatado⁵⁴⁶.

A segunda limitação era de ordem orçamentária, já que entre o período de 1987 a 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 a 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 vinham sendo aplicados. A esse desafio, antepunha-se mais uma limitação relacionada à correlação de forças desfavorável ao governo na Assembléia Legislativa, conforme já demonstramos anteriormente.

A estratégia utilizada pelo governo para furar o bloqueio imposto pela oposição passou pela votação das prioridades de investimento no OP estadual, no qual a agricultura sempre figurou entre as três prioridades temáticas escolhidas pela população, sendo que dentro da prioridade à agricultura estava incluída a reforma agrária. Tal situação, de certa forma acabava coibindo a aprovação de emendas propostas pelos deputados da oposição que colidissem com as prioridades votadas pelo O.P. estadual⁵⁴⁷. 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

⁵⁴⁶ Depoimento de José Hermetto Hoffmann (SAA/RS). Segundo esse mesmo entrevistado, em 1974 a SAA contava com 7.500 funcionários ativos e quando a *Frente Popular* assumiu o governo esse número estava em 2.800.

⁵⁴⁷ Depoimento de Marcelo Piccin (DRA/GRA/RS).

elaboração de projetos relacionados aos temas da agricultura familiar e da reforma agrária⁵⁴⁸.

No que se refere ao processo de montagem da equipe da SAA, registre-se que esta 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. Entre os nomes em avaliação naquele momento estavam: 1) o de José Hermetto Hoffmann, um funcionário de carreira da SAA, assessor parlamentar da bancada do PT na Assembléia Legislativa e membro da corrente interna do PT, a Articulação de Esquerda (AE); b) o de Elvino Bohn Gaas, deputado estadual, Ex-dirigente sindical da CUT-Rural na região do Alto Uruguai e integrante da corrente interna do PT a Democracia Socialista (DS); e o de Frei Sérgio Görgen, um militante histórico nas lutas por terra, com uma ligação à Ordem dos Franciscanos Menores (OFM) e também integrante da AE, e que naquele momento estava sendo indicado por integrantes da sua corrente política, por alguns setores da Igreja e pelos movimentos que hoje integram a Via Campesina⁵⁴⁹. A disputa somente encerrou-se após a decisão do governador em indicar o primeiro nome para dirigir a SAA, cabendo ao segundo assumir a sua cadeira na Assembléia Legislativa, sendo que o terceiro foi convidado a ocupar a função de diretor de um órgão específico para o tratamento dos problemas fundiários, o qual seria criado mais tarde pelo governo. Segundo Frei Sérgio (PT/RS):

Logo depois que o Olívio venceu as eleições – o que foi uma surpresa –, os movimentos sociais do campo, especialmente aqueles que depois viriam a integrar a Via Campesina, indicaram o meu nome para o cargo de Secretário de Agricultura. Isto com o apoio de amplos setores, como a própria Igreja, as bases dos movimentos e também a corrente da qual eu fazia parte naquela época, a Articulação de Esquerda. Aí o Olívio me chamou e propôs que eu não fosse Secretário de Agricultura, por todo o impacto que isso poderia ter num amplo setor com o qual um Secretário de Agricultura tem de dialogar, mas se propunha a criar um departamento dentro da secretaria de agricultura, um departamento forte, com estrutura, para encaminhar a reforma agrária e o desenvolvimento rural (Entrevista ao autor).

As tensões em torno da escolha do futuro titular da SAA 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 hoje 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. Além disso, os movimentos divergiam em relação às formas de luta que acumulariam mais força para o campo da esquerda, assim como, no tipo de relacionamento a ser estabelecido com o governo⁵⁵⁰. A decisão dos movimentos integrarem o governo indicando representantes para ocuparem postos estratégicos na SAA contribuíram para que as suas divergências foram internalizadas na SAA, ocorrendo um certo loteamento dos seus cargos. Nesse processo a SAA foi dividida em dois

⁵⁴⁸ Entre os deputados estaduais eleitos para a legislatura de 1999 a 2002 que possuíam vínculos orgânicos com os movimentos sociais e sindicais do campo estavam: a) Dionilso Marcom (PT/RS), assentado e membro do MST; b) Ivar Pavan (PT/RS), ex-sindicalista ligado à CUT-Rural; Elvino Bom Gass (PT/RS), ex-sindicalista ligado à CUT-Rural.

⁵⁴⁹ Depoimentos de Inácio Benincá (SAA/RS), Elvino Bohn Gass (PT/RS), Marcelo Piccin (DRA/GRA/RS).

⁵⁵⁰ Depoimento de Marcelo Piccin (DRA/GRA/RS).

departamentos: a) o Departamento de Agroindústria, Cooperação e Comercialização (DACC), mais tarde transformado em Coordenadoria da Agricultura Familiar (CAF); b) o Departamento de Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária (DRA), mais tarde transformado em uma Secretaria Extraordinária de Reforma Agrária, também denominada como Gabinete de Reforma Agrária (GRA)⁵⁵¹.

Naquele momento, a decisão de participar da equipe governo era compartilhada entre os principais movimentos sociais sindicais do campo que integravam a base de sustentação do mesmo. Segundo Inácio Benincá (SAA/RS) a decisão da CUT-Rural 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 política. 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. E foi bom. Foi com esse pensamento que decidimos compor o governo (Entrevista ao autor).

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 do movimento⁵⁵². Segundo Mário Lill (MST/RS):

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 nós 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 (entrevista ao autor).

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 à Via Campesina - em particular ao MST -, uma vez que estes sempre buscaram manter o princípio da 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, sendo

⁵⁵¹ Depoimento de Inácio Benincá (SAA/RS).

⁵⁵² Segundo os depoimentos dos entrevistados, o MST indicou dois nomes para comporem o DRA e 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).

que a identificação com a bandeira da reforma agrária foi um dos critérios levados em consideração no momento da seleção dos profissionais do órgão⁵⁵³.

Essa interface entre a SAA e os movimentos sociais ocorreu inicialmente através 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, distribuídas entre os principais diretores da Secretaria e dos seus órgãos, além da participação de mais de cinco ou seis membros dos movimentos sociais e sindicais do campo. Tratava-se de 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 Fórum acabou sendo esvaziado em razão do agravamento das tensões entre os movimentos que o integravam. Além disso, o fato da 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 algumas entidades⁵⁵⁴.

A participação dos movimentos no governo possibilitou aos mesmos uma maior interferência no processo de elaboração e implementação das políticas públicas. Porém, tal participação trazia consigo uma série de problemas para o governo. O primeiro deles relacionava-se à disputa travada entre os movimentos em torno do grau de prioridade a ser conferido aos diferentes públicos na destinação das políticas agrícolas e na distribuição dos recursos financeiros. Neste quesito, os movimentos partiam do entendimento de que os gestores públicos por eles indicados teriam que governar para o seu grupo político, beneficiando-o sempre que possível⁵⁵⁵. Tal postura colocava o governo numa situação

⁵⁵³ Depoimento de Marcelo Piccin (DRA/GRA/RS).

⁵⁵⁴ Depoimento de Inácio Benincá (SAA/RS). Segundo este mesmo entrevistado: “A Fetag sempre foi extremamente governista – ela sempre se agarrou nas tetas dos governos e nunca largou –, e começou a perceber que o governo Olívio Dutra não puxava o seu saco. O Olívio dizia que todos eram iguais na sua frente, e tratava a Fetraf-Sul e a Fetag no mesmo nível. Ele dava a palavra à Fetraf na *Expointer*, queria que a Fetraf ajudasse a promover a *Expointer*, em todos os espaços públicos o Olívio fazia questão de citar a Fetraf. Quando o governo liberava uma agroindústria, um seguro-agrícola, um Pronaf, estava lá a Fetraf falando, o Olívio fazia questão que ela falasse. A Fetag começou a ficar incomodada com isso, achando que o governo havia definido como aliados estratégicos outros movimentos, deixando-a de fora. Isso foi distanciando muito a Fetag do governo”. Essa percepção da FETAG de que o governo Olívio Dutra havia definido os seus aliados estratégicos é confirmada pelo depoimento de Ezídio Pinheiro, o presidente da entidade: “A Fetag apostou bastante no governo, mas ele carimbou quem havia feito campanha para ele. A Fetag era governo, mas sem militar. Já no final do governo a Contag fazia notas críticas a ele. Creio que o governo Olívio Dutra foi fiel ao grupo que trabalhou para ele. Na época comentava-se que no Rio Grande do Sul a Fetag não conseguia unificar os seus sindicatos. E agora eles estão apavorados. Aquilo que nós já convivemos no Rio Grande do Sul há seis anos, com os outros movimentos, que é disputando sempre, mas já se conhecendo. Agora começa isso ao nível de país, que é surpresa para eles. Mas era isso que nós tínhamos com o governo Olívio, esse mesmo tratamento, nós aprendemos, estamos convivendo, e estamos muito bem a nível de Brasil como Fetag, e com todo esse fracionamento. O que nós trabalhamos muito é que quem é Fetag é Fetag, para depois sentar com ou outros movimentos, mas cada um com a sua identidade (Entrevista ao autor).

⁵⁵⁵ A esse respeito, o depoimento de Inácio Benincá, Ex-titular da Coordenadoria da Agricultura Familiar é bastante esclarecedor: “Eu tive uma experiência muito rica nessa questão, mas sofri muito. Para você ter uma idéia, o movimento que me bancou politicamente fez uma espécie de ocupação da Secretaria de Agricultura contra uma ação que fazíamos lá. Veja a contradição de estar no movimento e depois estar no governo. Não tinha como criar uma política pública para um movimento e não para outros, teoricamente tínhamos que governar para todos. Política pública não tem loteamento, embora tenha sido o governo que mais loteou dinheiro entre os movimentos. Essa foi outra característica do governo Olívio: praticamente todos os programas eram loteados. Depois que consolidou o racha entre MPA, CUT rural (depois Fetraf) e Fetag, esses três atores sociais acabavam levando toda a grana de maneira loteada, separada. Havia algumas ONGs também em áreas específicas de atuação, mas os agentes principais eram aqueles três. A briga era entre quem

difícil, pois em tese, este tinha que contemplar todos os movimentos e não somente um grupo em particular. Segundo José Hermetto Hofmann (SAA/RS):

Eu acho que foi um desafio grande para o governo Olívio e o governo Lula está nesse mesmo dilema agora. Uma coisa é você ter vários movimentos, cada um na sua condição legítima querendo se fortalecer - evidentemente que um recurso público é uma maneira de se fazer isso -, quer dizer, você tem como organizar grupos, repassar o dinheiro. Tratar isso é uma questão muito delicada para o governo, porque o governo tem que estar acima disso e nós sempre tentamos fazer isso. Evidentemente que na vida real isso nem sempre foi possível. Foi um diálogo muito rico e às vezes meio duro, pois se nós tínhamos cem milhões no Pronaf e, por hipótese, um movimento sozinho pleiteava sessenta, não dava, pois tínhamos a Fetag, o MPA e os assentados do MST. E nós sempre que tentamos, às vezes levamos muito tempo para negociar isso, nós estávamos sempre construindo um acordo (Entrevista ao autor).

O depoimento acima indica claramente que as disputas travadas entre os movimentos sociais pelos recursos públicos alocados pelo governo, além de estar acoplada a uma lógica do atendimento das suas reivindicações mais emergentes, acabava servindo também como um importante instrumento na disputa pela ampliação de suas respectivas bases sociais. Neste caso, o governo ficava numa situação de difícil arbítrio, reforçando a percepção de que determinados movimentos eram privilegiados em detrimento de outros. Tal processo ocorreu com mais intensidade na concessão dos recursos do Pronaf administrados pelo estado através do Banrisul, notadamente a partir da criação do programa *Mais Alimento* no final do governo. Segundo Inácio Benincá:

Aquele programa foi simbólico, pois foi o programa que mais foi construído coletivamente, e que mais os movimentos encarnaram. Era um Pronaf normal, mas o estado bancava os juros. Aí todo mundo queria dinheiro, juro zero. E usavam a política pública do governo estadual - aquele foi momento mais grave, mas não tinha como interferir - para fazer, nos anos de 2001 e 2002, a maior disputa por base que já se viu. Então para tirar o colono da Fetag e levar para o MPA usava-se o Mais Alimento. A Fetraf fazia a mesma coisa. Ou seja, o dinheiro serviu para fazer disputa por base. Tanto é que o MPA cresceu enormemente na região do Vale do Rio Pardo e do Vale de Taquari, que era base da Fetag, e queria que o governador fosse lá. Você imagina o governador ir para Santa Cruz (eu fui com ele), terra do presidente da Fetag, o Heitor Schch, e fortalecer o movimento que havia tirado parte da base da Fetag. A situação do governo era muito difícil. Nós tivemos problemas de relação com os movimentos nesse ponto, não tínhamos como interferir neles. Embora disséssemos que a política pública era para todo mundo, acabamos loteando o dinheiro. Definimos alguns critérios e loteamos (Entrevista ao autor).

Além disso, a participação de integrantes dos movimentos sociais do campo no governo contribuía para gerar uma ambigüidade na sua relação com o Estado, já que em certos momentos, não ficava muito claro qual era o espaço de atuação que competia ao governo, aos partidos que o sustentavam e aos movimentos sociais. Tudo isso contribuiu

tinha mais base (portanto, mais colonos) e quem levava mais dinheiro. O Pronaf-investimento foi típico dessa disputa. O Banrisul, por exemplo, dizia ter R\$ 70 milhões no ano. A Fetraf queria R\$ 50 milhões, o MPA queria R\$ 110 milhões. A Fetraf então dizia que se o MPA queria tanto, ela também iria querer a mesma quantia. Nós ficávamos lá com os números na mão, o Banrisul ficava amarrado, ligava para o Hoffmann, que por sua vez ligava para o Miguel Rossetto, para saber o que fazer” (Entrevista ao autor).

para criar uma série de tensões ao longo do mandato, conforme indica o depoimento de Mário Lill (MST/RS):

Um primeiro problema foi saber qual era o papel de cada um, isto é, qual era o papel do movimento social, do governo e do partido. Em muitos momentos essas forças se misturaram, como se fossem a mesma coisa porque todos éramos de esquerda. Mas não somos a mesma coisa. Nós somos movimento social, e não governo. Essa separação não é simples, em muitos momentos houve problemas (Entrevista ao autor).

No que diz respeito ao MST em particular, essa indefinição de papéis causava um certo constrangimento no momento deste realizar ocupações com o objetivo de pressionar as instâncias do Estado para a realização de novos assentamentos. Isso porque, a cada ocupação realizada surgiam enormes pressões advindas do patronato rural, dos partidos de oposição e de setores da mídia local sobre a necessidade do governo cumprir com as ordens judiciais, despejando os ocupantes. Neste caso, o MST ficava numa situação bastante incômoda, na medida em que as suas ações poderiam ser utilizadas para desgastar politicamente o governo do qual faziam parte, ainda que apenas de uma pequena parte dele. Segundo Adelar Pretto (MST/RS):

A princípio nós temos presente que a reforma agrária é de responsabilidade do governo federal. Por lei, o governo do estado, por mais boa vontade que tenha, só pode ser parceiro no desenvolvimento da reforma agrária. Então, as nossas ações sempre foram no sentido de cobrar a ação do governo federal. Agora, de certa forma a imprensa e os meios de comunicação de modo geral e a sociedade, cobravam do governo o seguinte: - Se houver uma ocupação e a justiça der a reintegração de posse na hora, e aí como fica? O governo vai colocar a polícia ou não vai colocar a polícia? E daí não entrava em discussão a questão da reforma agrária. O que entrava em discussão era se o governo colocaria a polícia ou não colocaria. E aí de certa forma a situação se virava contra o governo do estado, então nós vivemos num fio de navalha desgraçado, nesses quatro anos (Entrevista ao autor).

Além disso, o fato do MST ter disponibilizado alguns dos seus representantes para compor a equipe do governo gerava ainda outras situações contraditórias. Segundo Álvaro Dellatorre (MST/RS):

Eu acho que a presença de um companheiro no gabinete da reforma agrária atrapalhou a nossa ação enquanto movimento. Ela atrapalhou por “n” motivos. O primeiro motivo é que sempre ficava muito constrangedor para o movimento fazer uma relação de cobrança mais direta a algum integrante do governo, tendo um companheiro que saiu das trincheiras do movimento que estava lá não por iniciativa própria, mas por uma decisão política do movimento. Eu acho que isso atrapalhou. O segundo aspecto é que do ponto de vista da sinalização que se faz para a base do movimento que muitas vezes não tem, digamos assim, a possibilidade de fazer o debate, porque está motivado pelas questões do dia a dia. (...) Então, tu acaba sinalizando para o conjunto do movimento, para o conjunto da base que o fato de você ter uma pessoa num espaço de poder possa tomar decisões favoráveis ou não, que isso substitui o papel organizativo, o papel organizador consciente da base social. Então, eu particularmente acho que se teria que preservar um pouco melhor essa autonomia (Entrevista ao autor).

Os depoimentos apresentados anteriormente indicam 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 através 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. Isso porque 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, conforme se verá na seção final deste capítulo. Neste caso, pressionar o governo em certa medida significava pressionar a si mesmo, já que alguns dos seus representantes integravam o DRA e a maioria do quadro de funcionários possuía uma identificação com a bandeira da reforma agrária e com os movimentos que hoje integram Via Campesina.

Todas essas dificuldades presentes na SAA refletiam diretamente sobre as possibilidades do novo governo estadual em levar adiante a sua política agrária, já que havia um compromisso com uma meta bastante elevada. Ao examinarmos os motivos que levaram o governo a conferir tamanha importância a reforma agrária é possível listar os seguintes: a) pelo 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 a se posicionar favoravelmente a luta desenvolvida pelo MST no Brasil⁵⁵⁶; b) pela elevada demanda por terra existente no Rio Grande do Sul, sendo que uma parte dela se expressava naquele momento na presença de um contingente significativo de famílias acampadas no estado⁵⁵⁷; c) pela importância política assumida pela luta por reforma agrária protagonizada pelo MST durante o governo FHC, o que contribuiu para aglutinar os movimentos sociais e sindicais na oposição ao mesmo; d) pelo MST ter atuado 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 política⁵⁵⁸; e) pela participação dos integrantes do MST nas eleições prévias do PT, o que foi decisivo na escolha de Olívio Dutra como candidato a governador, consolidando ainda mais o compromisso do governo com a reforma agrária.

⁵⁵⁶ A reivindicação de uma política de reforma agrária estava presente já nos primeiros documentos públicos emitidos pelo PT, sendo que 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 apontando 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. No plano estadual ocorria o mesmo, pois conforme já demonstramos anteriormente, a reforma agrária ocupava um lugar de destaque nos programas de governo apresentados pela *Frente Popular* nas eleições de 1994 e 1998. Sobre o assunto consultar Gomes da Silva (1996) e também Partido dos Trabalhadores (1998b).

⁵⁵⁷ De acordo com as informações veiculadas pela imprensa local, existiam na época 2,8 mil famílias acampadas no estado, as quais estavam distribuídas em dois locais: 1,5 mil num acampamento localizado no município de Viamão e 1,3 mil num acampamento em Santo Antônio das Missões. In: *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, 05/01/99).

⁵⁵⁸ É o que indica o depoimento de Mário Lill (MST/RS): “Eu acho que o governo Olívio respeitava muito o MST. O PT e o candidato Olívio mais do que depois o próprio governo. O que é importante? Nós avaliamos que o governo Britto foi derrotado fundamentalmente pelas lutas puxadas pelo MST e pela CPERS [Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul – Sindicato dos Trabalhadores em Educação – CPERS/Sindicato]. Foi o povo na rua que derrotou o governo Britto. As duas principais forças eram o MST e o CPERS e tinham uma aliança muito forte. Nós pusemos 30 mil pessoas quando nós ocupamos o terreno da General Motors, foi um escândalo que para o governo Britto. Desmascarou-o. Então a candidatura Olívio nos via como uma força, o PT nos via como uma força, e como tal havia uma intenção de fazer a reforma agrária” (Entrevista ao autor).

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

5.4.1. A primeira fase da política agrária estadual

Durante a primeira fase, a principal tarefa que se impôs ao governo estadual foi a constituição de uma institucionalidade que permitisse a execução da sua política agrária. Nesse momento, além da estruturação do DRA, foram definidos as estratégias e os principais instrumentos de obtenção de terras que seriam acionados, tendo em vista que equipe do governo tinha conhecimento que teria que enfrentar limitações *constitucionais, financeiras, institucionais e políticas*.

No que se refere às limitações *constitucionais*, registre-se que a Carta Magna de 1988 definiu que as *desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária* são de competência exclusiva da União⁵⁵⁹. Desse modo, as únicas alternativas que restam aos estados interessados em executar uma política agrária são as *aquisições de terras mediante a compra* - desde que hajam fundos específicos aprovados por leis estaduais -, *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 terras⁵⁶⁰. Além desses instrumentos de obtenção de terras os estados também podem tentar identificar as áreas públicas devolutas, através da realização de *ações discriminatórias*. Tais ações, embora amplamente legítimas e, sem dúvida, a forma menos onerosa para os governos obterem terras para a implantação de assentamentos, não foram devidamente priorizadas no Rio Grande do Sul, quer seja pelo Incra, quer seja pelo governo estadual⁵⁶¹.

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 Estado, a exemplo do que ocorre em nível federal com a emissão das TDA's. Tal impedimento contribui 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 se constituir um fundo público para a execução de uma política de assentamentos através 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

⁵⁵⁹ Conforme consta no Artigo n. 184 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2003: p. 130).

⁵⁶⁰ Trataremos sobre as principais distinções existentes entre as modalidades de desapropriação no próximo capítulo.

⁵⁶¹ As *ações discriminatórias* são reguladas pela Lei N. 6383, de dezembro de 1976, onde 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. Faremos uma análise mais detalhada dessa questão numa seção a parte no próximo capítulo.

do ITR no Brasil demonstrou que este sempre foi utilizado como uma alternativa à reforma agrária, apresentando um baixo índice de arrecadação de tributos. Pode-se dizer que com a transferência recente deste imposto para a esfera municipal, há grandes possibilidades dessa arrecadação diminuir ainda mais, dada a influência política exercida pelos grandes proprietários sobre as instâncias de poder político locais⁵⁶².

No âmbito das limitações *institucionais*, observa-se que desde a extinção do Instituto Gaúcho de Reforma Agrária (IGRA) criado sob o governo de Leonel Brizola (1959-1963), o estado do Rio Grande do Sul não contava mais com um órgão específico para tratar dos assuntos fundiários, a exemplo de outros estados, como Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro. Os problemas fundiários somente passaram a receber algum tipo de tratamento 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, conforme já analisamos no capítulo II.

No que diz respeito às limitações *políticas*, estas ocorriam em dois planos. Um 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 agrária estadual. E o segundo dizia respeito ao fato do 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 diz respeito ao caráter das políticas agrárias em andamento no estado naquele período, conforme já analisamos no capítulo anterior.

Neste contexto, o DRA funcionou inicialmente, utilizando-se de uma estrutura administrativa herdada pelo governo anterior: o Departamento Agrário de Cartografia e Cooperativismo. Com o passar do tempo, o DRA foi ampliando o seu quadro de funcionários, pois, passou a concentrar as reivindicações de diversos públicos, entre os quais estavam: os agricultores sem-terra, os agricultores intrusos em áreas indígenas, os indígenas, os atingidos por barragens, os posseiros ocupantes de áreas públicas. Essa ampliação do DRA 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, enquanto que a equipe do DRA não desejava reforçar publicamente a meta, pois sabia que a estrutura do órgão era bastante limitada⁵⁶³. 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 (PT/RS):

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 íamos assentar. Só que no meio do caminho o governo

⁵⁶² Sobre a utilização do ITR no Brasil consultar Di Sabatto (2001).

⁵⁶³ *Secretário visita acampamento do MST – Hoffmann vai pressionar o governo federal a acelerar o processo de desapropriação* (Zero Hora, 05/01/99); *Olívio visita acampamento de colonos sem-terra – Governador repete promessas de campanha, mas deixou para o Incra a desapropriação de áreas para assentamentos* (Zero Hora, 13/01/99).

recuou, por causa do problema financeiro também. Não era só terra pra dez mil, mas técnicos, estradas, energia, escola, professor, etc (Entrevista ao autor).

No que diz respeito aos 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 das suas áreas, o governo desde o início do mandato demonstrou a sua preocupação em resolver esse grave problema fundiário, cujas raízes são históricas, conforme já demonstramos nos dois primeiros capítulos. A primeira ação neste sentido foi a realização de uma reunião no mês de fevereiro de 1999 para tratar do reassentamento dos agricultores intrusos nas reservas da Serrinha, Votouro, Monte Caseros e Ventarra, em atendimento as conclusões do relatório do Grupo de Trabalho realizado na gestão do governo Antonio Britto. Naquela reunião estiveram presentes os representantes da SAA, da FUNAI, da Procuradoria Geral da República, onde ficaram 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) na medida do possível, o reassentamento respeitaria as relações de vizinhança dos colonos e comunidades; c) a partir de abril de 1999 o estado e o Incra fariam uma proposta de cronograma de reassentamento dos agricultores; 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 a indenização das famílias atingidas pela construção da barragem de Dona Francisca, um município situado na região central do Rio Grande do Sul. Neste local foram desalojadas no ano de 2000, cerca de 500 famílias, conforme explicita o depoimento de Ricardo Montagner (MAB/RS):

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 (Entrevista ao autor).

A partir dessas demandas, o primeiro passo do governo foi a 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 governador⁵⁶⁴. No processo de elaboração do PERA houve a participação de representantes dos MSC, os quais contribuíram na definição das suas principais linhas de atuação, sendo que muitas delas apresentavam um elevado

⁵⁶⁴ Trata-se do Decreto N. 40.060, de 25 de abril de 2000 que no seu artigo 1º assim expressa: “Fica instituído o Programa Estadual de Reforma Agrária, a ser desenvolvido pela Secretaria da Agricultura e Abastecimento, tendo por objetivo a promoção da justiça social, a colaboração na execução do Programa Nacional de Reforma Agrária e a promoção da distribuição da propriedade rural no Território do Estado do Rio grande do Sul”. Disponível em www.al.rs.gov.br (acessado em 30/03/2005).

nível de convergência com a pauta de reivindicações desses movimentos. A oficialização do PERA foi um acontecimento sem paralelo na história recente do Rio Grande do Sul, 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 este, somente havia ocorrido durante o governo de Leonel Brizola na década de 1960. Neste 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. Detalharemos as diretrizes do PERA e os seus subprogramas no próximo capítulo.

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 8.666 que não exige licitação pública⁵⁶⁵. Posteriormente, a assessoria jurídica do DRA encomendou pareceres a dois juristas renomados do país acerca da possibilidade do governo estadual lançar mão da Lei 4.132/64, 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 no valor praticado no mercado (Brasil, 2004: p. 81). 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 mandato⁵⁶⁶. 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 orçamento⁵⁶⁷. 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. Segundo o ex-diretor do DRA: “Esses projetos foram negociados em 2000 e realizados em 2001. A maioria fui eu quem negociou. Na minha gestão pessoalmente dirigi essas compras” (Entrevista ao autor).

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 no qual 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; c) um terceiro no qual o governo estadual utilizou as desapropriações por interesse social através da lei 4.132, as quais tiveram início em abril de 2000, estendendo-se até maio de 2002.

⁵⁶⁵ A Lei n. 8.666 regulamenta o Artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, instituindo normas para as licitações e contratos da administração pública. Os casos de dispensa das licitações estão previstos nos artigos n. 24 e 25 da referida Lei (In: www.bcb.gov.br/leisdecretos acessada em 16/02/2004).

⁵⁶⁶ Decreto Nº: 40.040, de 03 de abril de 2000, disponível em www.al.rs.gov.br.

⁵⁶⁷ A título de comparação, registre-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.

O primeiro anúncio público das metas de assentamentos do governo ocorreu no mês de abril de 1999, quando foi declarado o compromisso de assentar 800 famílias naquele ano⁵⁶⁸. Posteriormente, em novembro do mesmo ano, o governo anunciou a compra das primeiras áreas, sendo que o primeiro assentamento somente foi entregue no final de dezembro⁵⁶⁹. O depoimento de Frei Sérgio (PT/RS) indica porque o governo privilegiou as compras nesse primeiro período:

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 (Entrevista ao autor).

As repercussões sobre as primeiras ações do governo estadual foram variadas, não havendo discordâncias profundas entre os agentes sociais do campo em relação 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 em comprar terras, e 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”⁵⁷⁰.

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 da 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, através da declaração do seu presidente na época, Heitor

⁵⁶⁸ *Estado promete assentar 800 famílias neste ano* (Zero Hora, 07/04/1999); *RS assentará 800 famílias em 99* (Correio do Povo, 07/04/1999).

⁵⁶⁹ *Começa a reforma agrária estadual – Petista pretende mudar o perfil da metade sul, promovendo a substituição de fazendas por minifúndios* (Zero Hora, 22/11/99); *Olívio abre reforma agrária na Metade Sul – Assentamento “Abrindo Fronteiras” oficializa o início do programa de reforma agrária na região* (Correio do Povo, 31/12/99).

⁵⁷⁰ *RS anuncia o assentamento de 777 famílias* (Correio do Povo, 22/11/99).

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”⁵⁷¹.

Nas entrevistas que realizamos com os integrantes do DRA/GRA, não conseguimos explorar em detalhe quais eram os procedimentos adotados para a viabilização das compras por meio da lei 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 paralização das compras é o de Jânio Guedes da Silveira, ex-superintendente do Incra, que na época atuava como assessor técnico do governo estadual no Funterra. Segundo o seu depoimento:

A idéia do convênio era válida, mas ficou em banho-maria num primeiro momento, porque o governo estadual começou comprando áreas por razões políticas. O governo tinha uma meta e queria mostrar que conseguiria cumpri-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 TDAs. 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. O INCRA entrava com TDAs, com um orçamento de milhões, e o governo estadual com dinheiro. O estado também tinha um problema, não havia dinheiro suficiente para assentar 10 mil famílias. Ele tinha mais ou menos R\$ 20 milhões por ano. O INCRA tinha recursos e os instrumentos juridicamente adequados para comprar terra. Juntava tudo. Daí surgiu uma visão interessante, que era a de evoluir o convênio (Entrevista ao autor).

Como se vê, o depoimento acima atribui a responsabilidade do atraso da assinatura do convênio à opção do governo estadual em atuar sozinho no mercado de terras, cuja motivação teria sido exclusivamente política. A nosso ver, a interpretação de que as compras pela lei 8.666 promoveram um deslocamento do mercado de terras para o governo estadual tem um certo fundamento, pois esse mesmo processo ocorreu mais tarde no ano de 2001, quando a generalização das desapropriações pela lei 4.132/64 acabou contribuindo para o esvaziamento do convênio de aquisição compartilhada assinado em 2000. No entanto, é preciso relativizar a idéia de que o governo estadual apostou nas compras com o

⁵⁷¹ RS anuncia o assentamento de 777 famílias (Correio do Povo, 22/11/99).

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 MSC e da sociedade civil gaúcha em relação às ações do governo; d) que a presença de representantes do MSC na composição do DRA reforçavam ainda mais os compromissos do governo. Tais aspectos demonstram que não se tratava apenas uma mera disposição do governo estadual em concorrer com o governo federal na implantação de novos assentamentos, só para 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, assim como, entendia que a sua atuação seria meramente complementar, em virtude das suas já mencionadas 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, conforme foi demonstrado no capítulo anterior.

Assim, não é lícito supor que diante de tais diferenças programáticas, o governo estadual aceitasse num primeiro momento a assinatura do convênio nos termos preconizados pela União, sem realizar nenhum tipo de pressão para que o Incra continuasse às desapropriações. Foi por essa razão que inicialmente o convênio com a União foi pensado numa 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 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.

Neste 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 433⁵⁷². Conforme já mencionamos no capítulo anterior, o 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 que recorrer às desapropriações litigiosas. O mesmo ocorreu com o governo estadual, posto que as 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 vistorias. Desse modo, pode-se dizer que a assinatura do convênio acabou sendo funcional tanto para o governo federal, quanto para o

⁵⁷² 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 Títulos da Dívida Agrária. Analisaremos o modo de funcionamento desse instrumento no próximo capítulo.

estadual, já que ambos haviam declarado metas de assentamentos e necessitavam cumpri-las.

5.4.2. A segunda fase da política agrária estadual

O início da segunda fase da política agrária estadual ocorreu oficialmente no dia 02 de janeiro de 2001, data em que o governador instituiu por meio de um decreto, a criação da Secretaria Extraordinária da Reforma Agrária, em concomitância às mudanças ocorridas no conjunto do secretariado do governo, conforme já mencionamos anteriormente. A criação de uma secretaria voltada exclusivamente ao tratamento político dos problemas fundiários, constituiu-se num fato inédito na história dos últimos governos no Rio Grande do Sul. 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, infraestrutura e um quadro de pessoal próprio, que na época era de 110 funcionários, legados do extinto DRA⁵⁷³. Na sequência examinaremos os principais acontecimentos e as razões que determinaram a constituição da nova Secretaria.

Em primeiro lugar, é preciso registrar que o governo estava diante da necessidade de constituir uma estrutura operacional mais autônoma que pudesse atender as demandas dos vários públicos que passaram a ser atendidos pela política agrária já nos 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 numa ação de grande envergadura, exigindo a transferência de funcionários provindo de outras secretarias do governo, acarretando num crescimento significativo do DRA. Como consequência desse crescimento começaram a aparecer problemas administrativos e políticos, conforme indica o depoimento de Frei Sérgio Görden (PT/RS):

Enfim, 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(Entrevista ao autor).

⁵⁷³ DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Decreto N°: 40.565 de 02 de janeiro de 2001, publicado no, em 03 de janeiro de 2001.

Em segundo lugar, como o próprio depoimento acima 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, prometidas em campanha eleitoral. Aqui é importante destacar que se num 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 haviam questionado⁵⁷⁴. 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 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 governo⁵⁷⁵. Segundo Antônio Marangon (GRA/RS):

Houve um período em que se criou uma tensão maior, em função da meta de assentamento de 10 mil famílias, porque o MST exigia o seu cumprimento. Alguém durante a campanha fez a conta de que seria possível assentar 10 mil famílias, o PT ganhou a eleição e o governo passou a trabalhar pressionado por essa meta. Essa meta atrapalhou muito, porque aquilo que se fazia acabava sendo sempre menor do que aquilo que se queria. Isso criou conflito, criou conflitos do GRA com a Secretaria de Agricultura, a questão da autonomia, da morosidade, o GRA dizia que as coisas não andavam porque a Secretaria de Agricultura segurava, aí se criou aquela tensão e se criou o GRA. Eu sempre achei que os instrumentos de que o governo dispunha é que eram limitados, mas acabou virando um problema político em vez de um problema de instrumento (Entrevista ao autor).

Pelo depoimento acima, fica explícito que a meta das 10.000 famílias lançada em campanha eleitoral, afirmada e reafirmada repetidas vezes, de público, tornou-se numa armadilha política para o governo, uma vez que o forçou trabalhar sob pressão, não apenas da parte dos MSC, mas pelo conjunto da sociedade civil gaúcha que cobrava pelo cumprimento da meta. Além disso, contribuiu em parte para minorar as pressões políticas da sociedade civil gaúcha sobre o governo federal, a quem cabia a atribuição constitucional para a execução das políticas de reforma agrária no país, num momento em que as desapropriações estavam sendo drasticamente reduzidas e se apostava fortemente nos programas de reforma agrária de mercado, como o Banco da Terra. Porém, para os MSC o estabelecimento dessa meta foi importante porque sinalizou um compromisso público do governo de priorizar a reforma agrária, possibilitando aos mesmos um parâmetro de referência para pressionar o governo a atingi-la, o que ocorreu com mais intensidade nos dois últimos anos do governo.

Em terceiro lugar, é preciso ter presente que o cumprimento da meta de governo e o atendimento do conjunto das demandas do público atendido pelo DRA, começaram a gerar questionamentos da sua equipe e dos MSC sobre a necessidade de se estabelecer uma relação mais direta com o centro do governo a fim de efetivar as ações com mais agilidade. Havia um entendimento por parte destes, 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 MSC. Segundo Marcelo

⁵⁷⁴ Depoimento de José Hermetto Hoffmann (SAA/RS).

⁵⁷⁵ Segundo Marcelo Piccin (DRA/GRA/RS): “Quanto aos setores internos, a DS [Democracia Socialista] sempre questionou os resultados econômicos e políticos da reforma agrária implementada. Talvez esta tenha sido a maior resistência. Não havia espaço para grandes resistências, pois a direita agia tão raivosamente que de certa forma unificava internamente o governo” (Entrevista ao autor).

Piccin (DRA/GRA/RS): “Não se concretizou o acordo de status de Secretário e isso dificultou o acesso direto com o governador e com o Secretário da Fazenda Arno Augustin. Como o Hoffmann e a sua equipe desconheciam o tamanho do abacaxi, não tinham capacidade suficiente de realizar uma intermediação na qualidade e na velocidade que o processo exigia” (Entrevista ao autor).

Essa avaliação do processo era somada 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 Frei Sérgio Görden (PT/RS):

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 (Entrevista ao autor).

O depoimento de José Hermetto Hoffmann, o Ex-Secretário da Agricultura, busca minimizar a importância do debate sobre a criação de uma autarquia agrária, confirmando a percepção de que para a SAA e o centro do governo essa questão não era considerada central:

Na realidade esse debate sobre o instituto de terras foi um debate muito episódico, muito rápido. Porque quando nós chegamos no governo em 1999, não havia esse pleito. Depois, numa nova avaliação, o Frei Sérgio que coordenava o departamento de reforma agrária, o DRA, ele andou contratando a consultoria do Horácio [Horácio Martins de Carvalho – consultor técnico e assessor dos movimentos que integram a Via Campesina] do Paraná que já foi do Instituto de Terras do Paraná e começou a pleitear a criação desse instituto a partir dessa sugestão do Horácio. Mas logo, logo se percebeu que não era esse o principal estrangulamento (Entrevista ao autor)

Em quarto lugar, registre-se que essa 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. Uma primeira relacionada 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 em 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, pelas

repercussões provocadas por algumas ações do MST e também por razões de caráter eminentemente eleitorais. Segundo o depoimento de Inácio Benincá (SAA/RS):

De início teve unanimidade em torno da reforma agrária, que havia sido o símbolo da campanha de 1998. Pelo símbolo que ela representava, pelo compromisso histórico do PT, pela simbologia do Hoffmann e pela simbologia do Olívio frente com o povo pobre e lascado do campo, não teve ninguém que questionasse a prioridade dada à reforma agrária dentro do governo Olívio. Esse foi um dos questionamentos do MST, se a reforma agrária era prioridade o governo deveria ter dado mais peso a ela, o frei Sérgio saiu depois achando que não havia as condições necessárias pra ele tocar o processo. Depois, com o episódio dos transgênicos, o embate do MST com o Olívio, de forma injusta, às vezes, e com o Hoffmann, a reforma agrária deixou de ser unanimidade dentro do governo⁵⁷⁶. Alguns setores do PT amplo, algumas correntes ligadas ao grupo do Tarso, dentro do gabinete do governador, começaram a questionar enormemente essa questão. Eu, por exemplo, achava que, não do ponto de vista ideológico e da concepção, mas para ganhar a eleição em 2002, nós apostarmos toda a grana na reforma agrária era um equívoco, porque os votos não estavam lá. Nós tínhamos dados que mostravam que os votos dos assentamentos eram míseros para o PT. Mas isso num pragmatismo puro e eleitoral (Entrevista ao autor).

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, através de mobilizações diretas e massivas, cujo objetivo era pressionar o governo a atender as suas reivindicações. A FETRAF-Sul, por sua vez primava mais pelo fechamento de acordos e negociações, atuando em alguns casos, como mediadora para o governo. Neste caso, a sintonia de Frei Sérgio com os MSC ligados a Via Campesina e sua concordância com as formas de ação adotadas por eles, causava um certo desconforto ao conjunto da equipe da SAA e do governo. Segundo Marcelo Piccin, Ex-Coordenador da Divisão de Assentamentos do GRA: “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” (Entrevista ao autor). 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 o titular da SAA e do DRA⁵⁷⁷. Essa percepção é confirmada em diversos depoimentos, no entanto, por

⁵⁷⁶ Aqui o nosso entrevistado está se referindo ao episódio de ocupação e destruição de um experimento de soja transgênica protagonizado por integrantes do MST e dos movimentos que integram a Via Campesina numa estação experimental da empresa Monsanto, no município de Não-Me-Toque, por ocasião da realização do *I Fórum Social Mundial* em Porto Alegre. A ação se constituiu num protesto simbólico contra o plantio e a realização de pesquisas com produtos transgênicos, da qual também participou o camponês e ativista francês José Bové. O episódio foi severamente criticado por alguns veículos de comunicação da imprensa local, em particular pela Rede Brasil Sul de Telecomunicações. In: *MST destrói lavoura experimental* (Correio do Povo, 27/01/2001).

⁵⁷⁷ A esse respeito o depoimento de Mário Lill (MST/RS) é bastante esclarecedor do teor da polêmica existente naquela época: “Acho que muitas disputas se ampliaram além do que de fato eram. Existia um problema concreto de operacionalização e agilidade. Enquanto um departamento vinculado à Secretaria de Agricultura, o DRA tinha um limite de agilidade, que é semelhante ao problema do INCRA. Por isso nós reivindicamos há anos que o INCRA seja vinculado diretamente ao Presidente da República, independentemente do ministro. No caso do DRA também havia esse debate. Se ele fosse vinculado diretamente ao governador, teria mais agilidade. Esse era o debate que estava ocorrendo”. “(...) Não estou

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 Görgen, do cargo de Diretor do DRA ocorrido no dia 05/12/2000⁵⁷⁸. A partir de então, as pressões dos movimentos ligados à Via Campesina sobre o centro do governo se intensificaram, a ponto deste fato ter sido decisivo na criação do GRA, posto que não interessava ao governo romper politicamente com esses movimentos⁵⁷⁹. Além disso, já havia um 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 estrutura da SAA, o que inibia a execução de uma série de ações⁵⁸⁰. Neste sentido, a escolha de Antônio Marangon para ocupar a nova pasta caiu como uma luva para o governo dada o seu bom relacionamento com o MST e com o governador⁵⁸¹. Embora não haja diferenças em relação à trajetória de vínculo político aos MSC, tanto de Frei Sérgio, quanto de Antonio Marangon, na opinião de integrantes do MST há uma clara diferença de perfil, que sem dúvida, marcou uma diferença no relacionamento com os MSC em relação ao primeiro período. Segundo Mário Lill (MST/RS):

O frei Sérgio é amigo do Movimento e da reforma agrária. O Marangon é amicíssimo do Movimento, esteve na ocupação da Annoni, foi um dos fundadores do MST junto com o frei Sérgio. E ambos eram muito amigos. Mas têm perfis diferentes. O Marangon é mais lento, segue os passos e o ritmo da máquina pública. O frei Sérgio é mais explosivo, tem mais o estilo do Movimento, que é de cortar caminho e acelerar o processo. Essa diferença de perfil deu alguma distinção. O governo aceitou criar o GRA e conhecendo o ritmo do frei Sérgio e do Marangon, optou pelo Marangon (Entrevista ao autor).

Embora os depoimentos dos integrantes dos MSC e do governo procurem 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. Corroborou ainda, o fato do governador ter optado por Antonio Marangon para ocupar o cargo, o que desagradou os MSC, já que do ponto de vista operacional, possuíam uma afinidade maior com Frei Sérgio, conforme destacado no depoimento acima. Com isso, aumentaram as pressões dos MSC sobre o governo para que cumprisse a meta das 10 mil famílias, tornando a relação entre ambos mais tensa do que no primeiro período. Segundo Isaías Vedovatto (DRA/GRA/RS):

falando que era por maldade, embora muitos tenham interpretado que era por maldade do secretário de agricultura, que era por disputas internas, etc. A esquerda gosta muito muitas vezes dessa briga e a direita, quando percebe alguma coisa, aumenta muito isso. Tudo bem, onde há fumaça há fogo, mas esses problemas podem ser maximizados ou minimizados. Nesse caso houve uma maximização, criando um cenário como se houvesse muitas disputas, etc. Mas a questão de fundo era como dar agilidade à política fundiária” (Entrevista ao autor).

⁵⁷⁸ *Demissão de líder agrário distancia Piratini e MST* (Zero Hora, 08/12/2000); *Frei Sérgio exonera-se do cargo* (Correio do Povo, 08/12/2000). Em seu depoimento ao autor, o entrevistado não quis comentar as razões que o levaram a pedir demissão, o mesmo ocorrendo em relação aos demais entrevistados ligados aos MSC.

⁵⁷⁹ Depoimento de Marcelo Piccin (DRA/GRA/RS).

⁵⁸⁰ Depoimento de José Hermetto Hoffmann (SAA/RS).

⁵⁸¹ Depoimento de Marcelo Piccin (DRA/GRA/RS).

Eu acho que nessa situação teve duas fases, dois períodos. Nos dois primeiros anos, nós conseguimos estabelecer aqui um diálogo muito próximo ao movimento, 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, aonde 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 (Entrevista ao autor).

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 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's⁵⁸². Além disso, nessa modalidade de desapropriação passava-se por cima de possíveis obstáculos relativos a gravames judiciais. Segundo Frei Sérgio Görden (PT/RS):

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 de 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 (Entrevista ao autor).

A generalização das desapropriações pela lei 4.132/62 produziu dois desdobramentos que interferiram diretamente na dinâmica de funcionamento das políticas agrárias em curso no Rio Grande do Sul. O primeiro deles relaciona-se ao fato desse instrumento ter se convertido num 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 a obtenção de terras para novos assentamentos, conforme será analisado no capítulo VI. 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 o governo estadual e os proprietários não chegavam a um acordo, o primeiro 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

⁵⁸² Depoimento de Antonio Carlos Dai Prá (INCRA/RS).

Rio Grande do Sul um Mandado de Segurança Preventivo contra o governador Olívio Dutra, sustentando temporariamente as desapropriações⁵⁸³. Analisaremos esse processo em detalhe no próximo capítulo.

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 o de 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 disponibilizou-se uma equipe técnica para fazer o acompanhamento cotidiano das ações do governo *in loco*⁵⁸⁴.

5.4.3. O governo Olívio Dutra e os embates políticos com o patronato rural gaúcho

Nas seções anteriores destacamos que uma das principais distinções do governo Olívio Dutra em relação aos que o antecederam foi o tratamento político conferido aos problemas fundiários, bem como a participação de representantes dos movimentos sociais e sindicais na equipe da SAA. Essa participação sinalizou uma sintonia muito forte entre as reivindicações dos movimentos e as políticas públicas priorizadas pelo governo, o que do ponto de vista dos primeiros foi considerado extremamente positivo. Entretanto, para o patronato rural, os partidos da oposição e alguns setores da mídia local, tal sintonia foi severamente criticada e, não raro, utilizada como argumento político para deslegitimar as suas ações.

No que diz respeito ao patronato rural gaúcho, é preciso ter presente que a ascensão de um governo estadual com um perfil ideológico de esquerda acabou deslocando a FARSUL da sua antiga condição de exercer influência direta sobre as instâncias do Estado regional, em especial nos assuntos relativos à política agrícola e agrária. Por essa razão, essa entidade acabou se convertendo numa das principais opositoras da proposta de desenvolvimento rural preconizada pelo governo Olívio Dutra, manifestando um antagonismo declarado à prioridade acordada pelo governo à reforma agrária e a outros temas relacionados à política agrícola⁵⁸⁵.

No âmbito da política agrária, *stricto sensu*, os conflitos entre a FARSUL e o governo estadual ocorreram a partir de dois eixos bem definidos, entre os quais estavam: a)

⁵⁸³ Depoimentos de Flávio Santana Xavier (INCRA/RS), Frei Sérgio Görden (PT/RS), Nestor Hein (FARSUL).

⁵⁸⁴ Depoimento de Antonio Marangon (GRA/RS).

⁵⁸⁵ Embora não faça parte dos objetivos desta pesquisa analisar em detalhe as várias frentes de conflito abertas entre o governo e a FARSUL, vale pelo menos citar aquelas que tiveram grande repercussão política, entre as quais destacaram-se: a) a oposição à proposta do governo estadual em tornar o Rio Grande do Sul uma área livre de produtos transgênicos; b) a oposição à política do governo estadual em abrir espaço para os movimentos sociais e sindicais exporem a sua produção na Expoiner; c) o episódio da descoberta de focos de febre aftosa no rebanho bovino gaúcho em agosto de 2000, no qual a FARSUL e o Ministério da Agricultura pressionaram o governo para que este não retomasse o processo de vacinação para evitar que o estado perdesse o rótulo internacional de zona livre dessa doença; d) a oposição à proposta do governo em reorientar a assistência técnica prestada pela EMATER, na qual a prioridade seria a construção de uma matriz produtiva baseada nos princípios da agroecologia, cujo público preferencial seriam os agricultores familiares e os assentados da reforma agrária; e) a oposição à proposta de reformulação da matriz tributária estadual; entre outros.

a oposição do patronato rural ao desenvolvimento de uma política estadual de assentamentos; b) na condenação à opção do governo estadual em conferir tratamento político às ocupações de terras, priorizando as saídas negociadas em detrimento da utilização da força policial através dos despejos. No que diz respeito ao primeiro eixo, é preciso ter presente que a Farsul sempre se opôs à realização de uma reforma agrária no Rio Grande do Sul, independentemente da esfera governamental que viesse a implementá-la. Tal oposição é justificada a partir do argumento de que a realização de uma reforma agrária é inútil para o país e que os assentamentos implantados durante os governos de FHC se converteram em “fracassos econômicos”. Segundo Gedeão Silveira Pereira (FARSUL):

Eu vou plagiar o que disse o ex-deputado Chico Graziano [Francisco Graziano Neto], primeiro presidente do INCRA no governo FHC, que não há necessidade de se fazer a reforma agrária no Brasil, a reforma agrária é inútil. Ela é inútil porque não provou a que veio. Ela subtraiu mais de 20 milhões de hectares. O nosso país ainda tem 90 milhões de hectares agricultáveis, segundo fontes do Ministério da Agricultura. E se pensa ainda em fazer um distributivismo de terras, que é o que foi feito, porque foram 600 mil famílias em 20 milhões de hectares. Isso em termos logísticos e econômicos é uma coisa não administrável, tanto é que os assentamentos estão redundando em grandes fracassos econômicos. Hoje a luta do MST e da reforma agrária é por uma divisão do Tesouro Nacional, e não mais por um programa que melhore a eficiência produtiva. Em termos de eficiência produtiva, a agricultura do Brasil está mostrando a que ela serve: um crescimento fantástico, e isso não é da reforma agrária, mas dos agricultores brasileiros de sempre, que sempre estiveram aí e que, quando tiveram a situação de endividamento resolvida, deslancharam nesse país. Hoje nós temos essa produção fantástica, de modo que o Brasil está em lua-de-mel com o seu agronegócio. A reforma agrária, pelo contrário, não mostrou a que veio: os assentamentos continuam na mesma miséria desde o dia em que foram instituídos e são fortemente subsidiados pelo Estado brasileiro (Entrevista ao autor).

O depoimento do entrevistado mobiliza argumentos que são recorrentemente utilizados pelas organizações do patronato rural brasileiro para deslegitimar politicamente a necessidade de uma reforma agrária no país, qual seja, a sua inviabilidade econômica. Nessa linha de raciocínio procura-se supervalorizar o papel desempenhado pela agricultura capitalista de grande escala, apresentando-a como o sustentáculo da economia brasileira, secundarizando a contribuição das formas familiares de produção agrícola. Omite-se completamente o fato de a primeira sempre contou com o amparo do Estado, tendo inclusive se constituído e se expandido as suas custas durante a década de 1960 e 1970, quando a criação do SNCR oportunizou aos médios e grandes proprietários rurais o acesso ao crédito rural em condições amplamente favoráveis (Gonçalves Neto, 1997). No período recente, essa situação não se modificou muito, pois apesar das fontes de financiamento da agricultura terem se diversificado, o Estado continua desempenhando um papel importante na sustentação do segmento dos grandes produtores, principalmente através dos processos recentes de renegociação das dívidas agrícolas (Cordeiro et. Al, 2003). Além disso, o argumento de que os assentamentos rurais seriam “fracassos econômicos” constitui-se numa generalização que não corresponde à realidade. Isso, porque, apesar das condições de precariedade estrutural decorrente da ausência de ações mais consistentes por parte do Estado, os resultados econômicos observados nos projetos de assentamentos implantados até aqui tem sido no mínimo satisfatórios⁵⁸⁶. Desse modo, percebe-se a suposta

⁵⁸⁶ A esse respeito consultar os trabalhos de Navarro (1999), Heredia et. Al (2002).

inviabilidade da reforma agrária se constitui no principal argumento ideológico utilizado pelo patronato rural gaúcho na luta política contra continuidade das políticas de assentamentos rurais no estado.

Nesta direção, apesar da FARSUL não ter contrariado publicamente as aquisições de terras realizadas pelo governo estadual através das compras, a sua aceitação não ocorreu sem resistências, já que uma parte considerável da sua base social também se opunha a esse instrumento⁵⁸⁷. Isso porque há um entendimento por parte do patronato rural gaúcho de que a implantação dos assentamentos contribui para a desvalorização das terras a eles vizinhas, funcionando como um mecanismo que possibilita a expansão territorial de novos assentamentos⁵⁸⁸. O mesmo ocorreu em relação às desapropriações por interesse social, as quais num primeiro momento foram toleradas pela FARSUL, porém, a medida em que o governo estadual começou a realizá-las sem entrar em acordo com os proprietários, a entidade iniciou as primeiras reações judiciais a esse mecanismo. O maior temor do patronato rural gaúcho advinha do fato de que num contexto de crise da agropecuária associada aos baixos preços das terras, a pressão social das ocupações conjugada à política agrária do governo estadual pudesse fortalecer o MST no estado, ampliando a abrangência territorial dos assentamentos, em especial nas regiões nas quais predominam as grandes propriedades voltadas à pecuária extensiva, como a Campanha e a Fronteira-Oeste⁵⁸⁹.

O segundo eixo de disputa entre a FARSUL e o governo estadual está relacionado às tensões políticas que cercaram os processos de ocupações de terras promovidas pelo MST ao longo do mandato. Isso porque, segundo estabelece a Constituição Federal de 1988, competem aos estados federados a utilização dos aparatos policiais a eles subordinados nas ações de reintegração de posse e manutenção da ordem pública⁵⁹⁰. Nestes momentos, a FARSUL, os partidos de oposição ao governo e alguns setores da mídia local procuravam explorar a relação de proximidade política existente entre o governo e o MST, chamando a atenção para o fato de que o aumento dos conflitos e o retardamento do cumprimento das ordens judiciais era decorrente da sua relação de proximidade política ao MST. Segundo Nestor Hein (FARSUL):

Acho que a conflitividade chegou ao auge no governo Olívio Dutra. Acompanho a questão agrária desde o PNRA de 1986 e temi que acontecesse uma tragédia. Procuramos aqui contribuir, por questões humanitárias e por questões estratégicas também, porque não nos interessa estarmos acoplados a um conflito. Quando o governo retardava o cumprimento das ordens judiciais e mandava o frei Sérgio negociar, eu temi que isso acontecesse. Mas acabou preponderando o juízo, uma

⁵⁸⁷ Entrevista concedida pelo Presidente da Comissão de Assuntos Jurídicos da FARSUL, em 08/09/2004.

⁵⁸⁸ O trecho de uma matéria publicada no jornal Zero Hora é indicativo do teor da argumentação do patronato rural gaúcho sobre essa questão: “O presidente da Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (FARSUL); Carlos Sperotto, assegura que os valores dos imóveis em municípios como Hulha Negra, Candiota, Santana do Livramento e Herval, na Campanha registraram reduções entre 30 e 40% nos últimos anos. No Noroeste gaúcho, assegura Sperotto, onde predomina o minifúndio, como nos municípios de Jóia e Tupanciretã, a redução é de até 60%. – As desvalorizações nas duas regiões é uma realidade vivenciada pelos produtores e se devem ao abigeato (furto ou roubo de gado) e ao desrespeito às propriedades próximas aos assentamentos. Em áreas onde eles não existem, não houve variação tão grande do preço das terras acusa”. In: *Terras vizinhas estariam se desvalorizando* (Zero Hora, 28/10/2001).

⁵⁸⁹ *Ao cobiçar a região de Alegrete, movimento mobiliza fazendeiros e desafia a habilidade política do governo – Sem-terra redesenham mapa de invasões* (Zero Hora, 28/10/2001).

⁵⁹⁰ Conforme o que está expresso na Constituição Federal de 1988 no capítulo III, nos artigos 5º e 6º (Brasil, 2003, p. 105). No Rio Grande do Sul a polícia militar, a quem compete a responsabilidade pelo policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública é chamada de Brigada Militar.

certa reserva do pessoal da minha área quanto a partir para uma ação mais violenta em relação a isso, o que me deixou, não vou dizer satisfeito, mas correspondeu às minhas expectativas. Eu imaginava que nós não pudéssemos comprar aquelas brigas. Quando o Olívio foi ao congresso do MST, botou um facão e um chapéu de palha, posando como um sandinista, um revolucionário, foi um momento muito emblemático para o meu setor, que fez a leitura de que aquilo significava um casamento, um comprometimento umbilical com o MST. Além de ter como vice o Miguel Rossetto, que é da corrente do PT mais ligada ao MST (Entrevista ao autor).

O depoimento acima oferece uma interpretação de que a “conflitividade chegou ao auge no governo Olívio” em decorrência exclusiva da sua opção política e do seu “comprometimento umbilical com o MST”, desconsiderando a conexão existente entre a multiplicação dos conflitos fundiários e os fatores de ordem estrutural e conjuntural. Desse modo, não há nenhuma menção no discurso do patronato rural em relação aos seguintes aspectos: a) a persistência da concentração fundiária e da sua correlação com a concentração da renda e do poder político no campo ao longo da história; b) à diferenciação regional oriunda em parte da concentração fundiária na metade sul e do fracionamento das propriedades na metade norte do estado; c) aos impactos provocados pela política econômica liberal dos anos 90 à agropecuária; d) à tendência de exclusão dos pequenos agricultores provocados pela continuidade da modernização seletiva da agropecuária; e) a ausência de um apoio consistente por parte das políticas públicas federais e estaduais às formas familiares de produção agrícola; f) à continuidade, ainda que em menor intensidade, da migração rural urbana nos anos 90; g) entre outros. Tal fato não chega a causar estranheza, uma vez que considerar a participação desses aspectos como possíveis causadores de conflitos fundiários implicaria em admitir que a estrutura agrária estadual necessitaria ser reformada, algo impensável para a FARSUL.

Desse modo, as ocupações que costumam ocorrer no estado são interpretadas pela FARSUL como ações que atendem única e exclusivamente as intencionalidades políticas do MST. Este movimento é concebido pelo patronato rural como um movimento de natureza política e ideológica de extrema esquerda que se favorece da existência de uma situação de desemprego no país, oferecendo as pessoas marginalizadas das periferias das grandes cidades a “ilusão” de que poderão obter um “pedaço de terra”. Segundo Gedeão Pereira (FARSUL):

O Brasil passou praticamente uma década sem crescimento econômico. Houve algum crescimento no governo FHC, agora se supõe um crescimento de 4%, mas isso está aquém do crescimento da população brasileira. Além disso, há graves problemas de emprego no país, de modo que há realmente situações de marginalização, principalmente das pessoas menos capacitadas a serem inseridas no contexto social. Então há uma marginalização de seres humanos que não têm o que fazer e não sabem como fazer. Isso é um terreno fértil para que ditos movimentos sociais cresçam, porque eles criam uma ilusão nas pessoas. Qual é a ilusão? Venha para o meu acampamento que eu te consigo um pedaço de terra daqui há dois anos e te consigo cesta básica, de modo que a tua subsistência mínima está garantida até lá. E isso tudo financiado pelo Estado. É esse o terreno fértil que está em curso. No momento em que houver um crescimento econômico importante, em que comecem a surgir oportunidades de emprego, esses movimentos se esvaziarão naturalmente (Entrevista ao autor).

A argumentação presente no depoimento do entrevistado é reveladora de que a FARSUL além de não reconhecer a legitimidade do MST como um movimento social, também não reconhece a legitimidade da reivindicação do acesso a terra por pessoas que hoje vivem nas periferias urbanas, mesmo sabendo-se que uma parte significativa delas é oriunda do meio rural gaúcho. No primeiro caso, o MST é encarado como um movimento que só possui existência em virtude de uma conjuntura de marginalização social causada pela falta de empregos, cuja solução passaria pela recuperação das taxas de crescimento da economia nacional, sempre postergada para um futuro distante e indeterminado. No segundo caso, há um forte preconceito social impingido aos sem terra, os quais são considerados pela FARSUL como pessoas destituídas de potencialidades produtivas e de discernimento político e que por isso estariam à mercê do aliciamento pelo MST.

Em que pesem as simplificações eivadas de preconceitos presentes nas interpretações do representante da FARSUL a respeito do processo de convocação dos sem terra e sobre a persistência do MST, há uma constatação acertada de que as ocupações somente ocorrem no estado por obra da sua ação política. O MST tem sido, desde a sua criação, o principal mediador político na luta pelo acesso a terra e no questionamento da elevada concentração da propriedade fundiária que persiste em algumas regiões do estado. Enquanto prosseguirem os acampamentos de sem terras e as ocupações, os governos (federais e estaduais), bem ou mal acabarão tendo que produzir algum tipo de resposta para atender a essa demanda organizada. Por essa razão, a FARSUL encara o MST como o seu principal antagonista, procurando combatê-lo sem tréguas.

Neste sentido, não causa estranheza o fato de que a eleição de um governo sintonizado com as reivindicações do MST e comprometido em tratar os conflitos fundiários a partir da negociação política tenha causado tanta apreensão por parte da FARSUL. Tal posicionamento indicava que o patronato rural gaúcho não poderia mais contar com o apoio do governo e com a utilização do seu aparato policial para reprimir pela força as ocupações, a exemplo do que ocorreu nos governos anteriores. Essa nova orientação chocou-se com as posições da FARSUL que sempre partiu do entendimento de que o direito de propriedade deveria ser assegurado pelo Estado a qualquer custo. Não é sem razão, que a cada ocupação realizada pelo MST, havia uma enorme pressão política sobre o governo para que este cumprisse com as ordens judiciais e despejasse os ocupantes, mediante o uso da Brigada Militar. Segundo o depoimento de Olívio Dutra (PT/RS):

Era sempre que tinha uma ocupação e o judiciário julgava contra os ocupantes. E aí é o poder judiciário determinando que o poder executivo, através de seu braço armado que é a polícia despejasse os ocupantes. Esse era um momento de tensão, porque era uma questão do Estado de direito democrático, de respeito aos poderes. Um poder desobedecendo ao outro está criada uma crise institucional e isso era o que mais queria a oposição, que tinha maioria na Assembléia e que tinha presença também através da concepção no poder judiciário. Então, isso era uma ordem e como não ostentar uma desobediência? E como não ceder a essa institucionalidade que é desfavorável para os excluídos, para os despossuídos e para os sem-terra? Então era essa a questão. Eu penso que em nenhum momento, o governo determinou ou autorizou a polícia a obedecer imediatamente a ordem do Judiciário. A ordem era negociar sempre, até o último momento, controlando a polícia para não entrarem com a sua arrogância, com o seu autoritarismo e a sua prepotência. Nós tivemos lutas seriíssimas por dentro da instituição policial para se evitar isso. O secretário José Paulo Bisol foi um herói nisso e em cada um desses momentos ocorriam arreganhos por dentro da instituição policial para imediatamente cumprir a ordem judicial pelo velho método tradicional do despejo. Nós não podíamos desobedecer ao judiciário simplesmente, nem

obedecer cegamente e liberar a polícia para fazer o despejo. Nós procurávamos trabalhar junto com o Ministério Público que fosse acompanhar o trabalho da polícia, nós destacamos pessoas do governo para negociar, tanto com os ocupantes e com o poder judiciário local, regional e estadual. Ou seja, esgotar ao máximo de possibilidades de saída negociada e eu acho que nós conseguimos na maior parte das vezes (Entrevista ao autor).

O depoimento acima é indicativo da existência de uma seletividade estrutural por parte do Estado capitalista, em pelo menos dois dos níveis identificados por Offe (1984: p. 152-153), o da estrutura e o da repressão. No primeiro caso, pelo fato de haver um raio definido para ação do governo, o qual é fixado juridicamente, sendo determinante daquilo que pode, ou não pode, ser objeto da política estatal. Neste caso específico, apesar da política agrária ter sido eleita pelo governo Olívio Dutra como uma das suas prioridades, esta não poderia ultrapassar os limites dos direitos liberais assegurados pelas instituições do Estado, entre os quais o direito de propriedade é um dos principais e no caso da Carta Constitucional brasileira equipara-se ao direito à vida. No segundo caso, observa-se que a formatação jurídica do Estado capitalista prevê a utilização da força policial para reprimir as ações que confrontem ou ameacem o direito de propriedade. Não é difícil imaginar, portanto, que um governo orientado por premissas ideológicas calcadas na crítica às instituições liberais burguesas, seja colocado numa situação de permanente contradição. Isso porque, conforme já foi mencionado no depoimento acima, não cumprir uma ordem judicial significaria desrespeitar a legalidade, ao mesmo tempo em que cumpri-la à risca implicaria em sacrificar os princípios ideológicos pelos quais o governo se guiava⁵⁹¹.

Essas contradições foram imensamente exploradas pelas forças políticas de oposição para desgastar o governo ao longo do seu mandato, em especial durante o processo eleitoral de 2002, quando os candidatos a governador pela oposição apontavam a multiplicação dos conflitos fundiários no estado como uma consequência da relação de sintonia política existente entre o governo Olívio Dutra e o MST. Por essa razão alguns setores do governo e do PT sentiam-se incomodados ao verem o governo associado às ações do MST. Não é sem razão que o candidato do PT à reeleição, Tarso Genro, procurou deixar claro que não havia vínculos entre o PT e o MST, salientando que o partido não era uma extensão do movimento⁵⁹². Essa tentativa do candidato do PT em se dissociar do MST além de representar uma ruptura a linha geral adotada durante o governo, foi imediatamente acusada pelo principal candidato da oposição como uma atitude de “deslealdade ao movimento”⁵⁹³.

⁵⁹¹ A nosso ver, a superação de tal contradição implicaria numa reformulação radical das leis e das instituições do Estado capitalista, algo que não depende apenas da ação de um governo, mas da natureza da luta política travada entre as forças sociais e do grau de consenso a respeito do tipo de ordem societária que se deseja construir, em substituição à ordem capitalista. Tal pretensão sempre desafiou e continua desafiando o imaginário das forças políticas de esquerda.

⁵⁹² *Tarso admite: MST traz insegurança* (Correio do Povo, 12/07/2002).

⁵⁹³ *MST pauta o início da campanha* (Zero Hora, 14/07/2002). O trecho desta matéria revela a argumentação utilizada: “O candidato governista está sendo injusto com o MST. Se ele realmente quiser descobrir porque o setor primário anda inseguro, deve procurar a resposta no partido do governo – que ele representa nesta eleição – e não jogar a culpa de forma oportunista no MST só porque é véspera de eleição. Usa o MST para fazer média com o setor primário, numa atitude de deslealdade com o movimento, a quem o PT tanto deve” Britto entende que Tarso está enganado quando diz que o MST está trazendo insegurança ao Rio Grande do Sul: “Não é a presença do MST, que sempre existiu. A novidade é a cumplicidade entre o MST e o governo do Estado”.

Apesar das pressões exercidas pelo patronato rural, por setores da mídia local e pelos partidos de oposição, o governo manteve a essa orientação ao longo do mandato. Tal postura foi reconhecida pelos movimentos sociais e sindicais do campo como um dos pontos mais positivos em relação aos governos que o antecederam. Segundo Mário Lill (MST/RS):

Sem dúvida, o governo Olívio soube trabalhar muito melhor com os conflitos sociais, teve a compreensão de que as lutas sociais devem ser tratadas como tais, e não como crimes. Houve um incidente com a Brigada Militar, mas não o consideramos grave. A linha geral foi muito melhor, foi de diálogo. A questão das ocupações, por exemplo. O governo tinha muito claro que a questão da terra não é uma questão para a polícia tratar, mas sim para o GRA tratar, por se tratar de um problema político, e não policial (Entrevista ao autor).

Durante os quatro anos de mandato, somente em duas situações houve incidentes de confrontos entre integrantes dos movimentos e a Brigada Militar. O primeiro deles ocorreu por conta da ocupação dos prédios da Receita Federal e do Incra em Porto Alegre na manhã do dia 11 de setembro de 2000 por 2,2 mil manifestantes, numa mobilização nacional protagonizada pelo MST, MAB e MPA cujo objetivo era pressionar o governo federal a acelerar a reforma agrária no país, além da concessão de crédito aos pequenos agricultores⁵⁹⁴. A reação do governo federal foi imediata, através da suspensão das liberações de crédito e das negociações com o MST, acusando as ações dos movimentos como “eleitoreiras e sem sentido”⁵⁹⁵. Em atendimento a uma orientação da coordenação nacional da mobilização que estava em Brasília para negociar, os manifestantes se retiraram dos prédios e permaneceram acampados nos seus estacionamentos, procurando sinalizar ao governo federal que havia disposição para o diálogo⁵⁹⁶. A partir daí iniciaram-se as negociações para a retirada dos manifestantes do local, a fim de cumprir com o pedido de reintegração de posse impetrado pelo procurador-regional da União⁵⁹⁷. Após alguns adiamentos da desocupação dos manifestantes, a Brigada Militar acabou retirando-os do local no dia 23 de setembro. A resistência ao cumprimento da ordem judicial causou um confronto entre os PMs e os manifestantes que resultou em quatro pessoas feridas, sendo 03

⁵⁹⁴ *MST invade prédios públicos e Fernando Henrique promete reagir* (Correio do Povo, 12/09/2000).

⁵⁹⁵ *União rompe com MST que faz um refém* (Correio do Povo, 13/09/2000).

⁵⁹⁶ *Governo exige o fim das vigílias do MST* (Correio do Povo, 14/09/2000).

⁵⁹⁷ A demora em retirar os manifestantes do local e os constantes recuos da Brigada Militar começou a ser interpretada pela mídia local como um sinal de uma “nova era” nas relações da corporação e o MST. Segundo Humberto Trezzi, numa matéria de sua autoria publicada no jornal Zero Hora: “Longe vão os tempos em que a força dos cassetetes da Brigada Militar era a linguagem governamental no trato a sem-terra que invadissem prédios públicos. Nos dois últimos anos, invasões em áreas públicas e privadas ocorreram sob o olhar complacente dos policiais militares que poderiam reprimi-las. A aliança é estimulada pela Secretaria de Justiça e Segurança (SJS), onde muitos dirigentes não escondem a simpatia pela causa dos sem-terra – o próprio secretário substituto, Lauro Mognago, advogou em prol do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)”. In: *PMs e sem-terra, de inimigos a aliados – Governo do Estado observa o MST organizar; sem ser incomodado pela polícia, invasões na capital e no interior* (Zero Hora, 17/09/2000). Como se vê pelo trecho da matéria, o jornal Zero Hora teve um papel importante no sentido reproduzir quase nos mesmo termos, o discurso veiculado pelo patronato rural e os partidos de oposição, tentando colar no governo a imagem de que este não respeitava as regras vigentes no “Estado de direito e democrático”, dada a sua relação umbilical com os movimentos sociais.

colonos e um soldado⁵⁹⁸. O episódio gerou um mal-estar nas relações entre o governo e o MST, cuja ação foi severamente criticada por dois deputados estaduais do PT, um deles vinculado diretamente ao movimento⁵⁹⁹. Posteriormente, um grupo de líderes do MST e dos pequenos agricultores solicitou uma audiência com o governador para esclarecer o episódio e demonstrar a sua insatisfação em relação à atuação da Brigada Militar. Na ocasião, o governador considerou a desocupação como um episódio lamentável e isolado e que não fazia parte da política do governo⁶⁰⁰.

O segundo incidente ocorreu no dia 12 de março de 2002 numa usina hidroelétrica em Pinhal da Serra, num município do Nordeste gaúcho e que faz divisa com Santa Catarina. Na ocasião, os integrantes do MAB tentaram ocupar o canteiro de obras da barragem para tentar abrir um canal de negociação com a empresa Baesa que era a responsável pelo empreendimento. A empresa prevendo uma possível ação de protesto comunicou a Brigada Militar que realizou a guarnição do local e assim que os manifestantes se aproximaram iniciou-se um confronto que durou aproximadamente 40 minutos, resultando em cinco feridos, um dos quais, o ex-diretor do DRA, Frei Sérgio que se encontrava junto aos manifestantes⁶⁰¹. O episódio resultou no afastamento do comandante do 10º Batalhão da Polícia Militar responsável pela operação pelo então secretário da Justiça e Segurança, Paulo Bisol⁶⁰². Segundo os depoimentos de muitos entrevistados, esses dois incidentes ocorreram em virtude da falta de controle do governo sobre a totalidade do aparato policial e da presença de focos de resistência às diretrizes da política de segurança adotada pelo governo.

Ao examinarmos os dados relativos ao número de ocupações ocorridas no estado entre os anos de 1999 a 2002, observa-se que houve um aumento no número de famílias acampadas, sendo em parte estimuladas pela sinalização de que o governo estadual conferiria prioridade à reforma agrária. Segundo o depoimento do ex-secretário da Reforma Agrária: “As famílias tinham muitas expectativas. Você imagina a expectativa que criava na base de um governo que dizia que ia assentar 10 mil famílias. Então todos os acampados tinham a esperança de serem assentados. A pressão era muito grande” (Entrevista ao autor). Os dados sobre o número de ocupações de terras realizados pelo MST na tabela a seguir confirmam o argumento do nosso entrevistado.

⁵⁹⁸ *Confronto entre BM e colonos na capital* (Zero Hora, 24/09/2000); *Brigada retira colonos das áreas públicas* (Correio do Povo, 25/09/2000).

⁵⁹⁹ *Deputados do PT atacam governo – Episódio envolvendo Brigada e sem-terra leva os petistas a exigirem a cabeça dos responsáveis* (Correio do Povo, 26/09/2000).

⁶⁰⁰ *MST cobra explicações de Olívio – Colonos não gostaram do uso de força na desocupação de prédios* (Zero Hora, 12/10/2000).

⁶⁰¹ *PMs ferem aliado do governo ao reprimir invasão da usina* (Zero Hora, 13/03/2002); *Barragens: cinco feridos em confronto* (Correio do Povo, 13/03/2002).

⁶⁰² *Confronto derruba comandante do 10º BPM* (Correio do Povo, 17/03/2002); *Afastado oficial que evitou a invasão* (Zero Hora, 14/03/2002)

Tabela 7: Ocupações de terras, acampamentos e famílias acampadas, nucleadas e contatadas por movimentos sociais no rio grande do sul no período de janeiro de 1995 a junho de 2002.

Ano	Número de Ocupações	Número de acampamentos	Número de famílias acampadas
1995	2	2	787
1996	5	6	1.581
1997	4	6	695
1998	11	7	1.298
Subtotal do quadriênio	22	21	4.361
1999	12	12	1.700
2000	7	15	750
2001	12	19	875
2002 *	2	8	2.400
Subtotal do quadriênio	33	54	5.725

Fonte: MST/RS, GRA/RS.

*Até 30 de junho de 2002.

De acordo com os dados da tabela 2, observa-se que o número de ocupações realizadas pelo MST no estado saltou de 22 no período do governo Antonio Britto para 33 no período do governo Olívio Dutra, representando um aumento percentual de 50%. O mesmo se observa em relação ao número de famílias acampadas, que no primeiro quadriênio foi de 4.361 e no segundo quadriênio saltou para 5.725, representando um aumento percentual de 31,27%. No que diz respeito ao número de acampamentos observa-se que o seu aumento no segundo quadriênio foi bastante superior ao aumento das ocupações e das famílias acampadas, saltando de 21 para 54, o que representa uma elevação percentual de 157,14%. Isso indica que os acampamentos individualmente reuniram um menor número de famílias e que tiveram uma maior rotatividade, dadas as constantes movimentações na montagem e desmontagem dos mesmos, em conformidade às estratégias de pressão política definidas pelo MST. É provável que estes números pudessem ter sido ainda maiores, caso o governo federal não tivesse apostado pesadamente no Banco da Terra no estado, um programa que sem dúvida disputou a demanda por terra pela base, evitando com isso que o MST ampliasse o seu potencial de pressão política sobre o Incra através da ampliação do número de famílias acampadas, conforme já analisamos no capítulo anterior.

5.5. Considerações finais do capítulo

Do que foi exposto ao longo da seção 5 e nas suas subseções é possível reter as seguintes considerações:

1. O desafio encontrado pelo governo Olívio Dutra para cumprir as suas promessas eleitorais passou primeiramente pela montagem de uma equipe afinada com as diretrizes de desenvolvimento rural preconizadas em seu programa. Nesse processo, além da pouca experiência dos seus quadros políticos, da complexidade da estrutura da SAA, o governo se deparou ainda com uma série de limitações entre as quais estavam: a) a redução do número de funcionários ativos na SAA; 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. O enfrentamento dessas dificuldades passou pela contratação de Cargos de Confiança e pela votação das prioridades de investimentos do governo nas assembléias do OP estadual.

2. A escolha do titular da pasta da SAA ocorreu por decisão do governador, em meio a um processo em que existiam três nomes disputando a indicação do cargo, sendo que estes possuíam vínculos com as diferentes forças presentes no campo gaúcho e no interior do PT. 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.
3. A decisão dos movimentos sociais e sindicais em participarem do governo mediante a indicação de alguns dos seus representantes, contribuiu para internalizar no interior da SAA algumas das suas diferenças. Nesse processo, a SAA foi dividida em dois departamentos, o DACC e o DRA.
4. A participação de representantes dos movimentos sociais e sindicais do campo na equipe da SAA foi um dos traços de ineditismo e distinção do governo Olívio Dutra em relação aos seus antecessores. Tal fato possibilitou a esses movimentos a terem um maior grau de interferência no processo de elaboração e implementação das políticas públicas, as quais foram profundamente marcadas por essa interface.
5. Entretanto, essa participação acarretou no surgimento de algumas tensões, entre as quais destacam-se: a) a disputa travada entre os movimentos sociais e sindicais do campo que compunham a base do governo pela prioridade da destinação das políticas e dos recursos públicos; b) a falta de clareza em relação aos papéis a serem cumpridos pelo governo, os partidos que o sustentavam e os movimentos sociais.
6. Neste último caso, tal indefinição causou constrangimentos ao MST, uma vez que este teve que calibrar as suas ações políticas já que estas poderiam ser utilizadas para desgastar o governo do qual faziam parte. Neste sentido, a participação do MST no governo colocou-o em contradição com uma das suas premissas políticas mais caras, qual seja a preservação de uma autonomia política em relação às instâncias do Estado e dos partidos políticos.
7. A existência dessas tensões influenciou na dinâmica de funcionamento da política agrária estadual, que passou por duas fases distintas. Na primeira fase as ações do governo voltaram-se para a institucionalização da política agrária através da montagem do DRA, o qual inicialmente contou com uma estrutura diminuta e precária, mas que com o passar do tempo ampliou-se para atender as demandas dos diversos públicos com os quais este se relacionava.
8. Além de estruturar o DRA, o governo elaborou um Plano Estadual de Reforma Agrária, no qual foram detalhados os objetivos e as ações que seriam desenvolvidas pelo DRA ao longo do mandato. A oficialização do PERA foi um acontecimento inédito na história recente dos governos estaduais e quebrou com a tendência em curso nos governos anteriores de implantar políticas de assentamentos apenas como resposta à agudização dos conflitos fundiários.
9. No que diz respeito à obtenção de terras, observa-se que a política agrária estadual baseou-se em três instrumentos, cuja maior intensidade de uso configurou a existência de três fases: a) as compras governamentais através do Funterra; b) as compras compartilhadas mediante convênio; c) as desapropriações por interesse social.
10. A utilização das compras na primeira fase ocorreu porque não havia outro instrumento disponível ao governo estadual, já que a perspectiva de viabilização de um convênio com o Incra para fortalecer as desapropriações foi obstaculizada pelo

bloqueio às vistorias imposto pelo patronato rural e pela opção do governo federal em priorizar a reforma agrária conduzida pelo mercado.

11. A assinatura do convênio de compras compartilhadas entre a União e o governo estadual que deu início à segunda fase de obtenção de terras e foi determinada pelos seguintes aspectos: a) pela existência de uma elevada demanda emergencial por terra, expressa nos acampamentos montados pelo MST; b) pela existência de um estrangulamento financeiro por parte do governo estadual; c) pelo bloqueio do patronato rural imposto às vistorias do Incra; d) pela falta de respaldo político do governo federal aos superintendentes regionais do Incra para prosseguirem realizando vistorias. Nesse contexto, o convênio acabou sendo funcional para as duas esferas governamentais, já que ambas haviam declarado metas de assentamentos e necessitavam cumpri-las.
12. A segunda fase da política agrária estadual iniciou a partir de janeiro de 2001 e se prolongou até o final do mandato do governo, cuja marca principal foi a criação do GRA, o que contribuiu para conferir um maior *status* político para as ações fundiárias, já que este passou a operar como uma secretaria vinculada diretamente ao gabinete do governador.
13. Entre os principais acontecimentos e razões que determinaram a criação do GRA, destacam-se: a) pela necessidade de construir uma estrutura mais autônoma que pudesse atender as diferentes demandas que haviam se concentrado no DRA, cuja expansão gerou problemas administrativos e políticos. No primeiro caso, pela falta de agilidade das ações fundiárias, e no segundo, pela disputa de espaço político gerada no interior da SAA; b) pela necessidade de conferir mais celeridade à política agrária estadual a fim de cumprir com a meta prometida em campanha, o que acabou se convertendo num dos principais pontos de tensão entre o governo e o MST; c) pela necessidade do DRA estabelecer uma relação mais direta com o centro do governo a fim de agilizar as ações fundiárias; d) pela disputa interna travada no interior da SAA, a qual expressava as divergências políticas existentes entre os diferentes movimentos e forças políticas que a compunham. Essas divergências relacionavam-se ao grau de prioridade a ser conferido à política agrária e ao caráter da relação a ser estabelecida entre os movimentos e o governo; e) pelo fato do pedido de exoneração do diretor do DRA ter motivado uma pressão ainda maior por parte dos MSC sobre o governo, o que o levou a efetivar a criação do GRA.
14. A criação do GRA diminuiu 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.
15. Nesse contexto, o governo estadual optou por intensificar as desapropriações por interesse social, posto que este instrumento permitia a agilização no processo de obtenção de terras. Entretanto, a generalização das desapropriações produziu dois efeitos imediatos: o esvaziamento do convênio com a União e o início das reações judiciais impetradas pela FARSUL contra o governo.
16. No que se refere aos embates políticos travados entre o governo estadual e a FARSUL no âmbito da política agrária, observa-se que estes ocorreram a partir de dois eixos bem definidos: na oposição política à reforma agrária e na condenação da opção do governo conferir tratamento político às ocupações de terras.

17. No primeiro eixo, a FARSUL mobilizou dois argumentos principais: a) um primeiro baseado na interpretação de que a reforma agrária é uma medida inútil para o desenvolvimento do país, sendo esta a sua principal justificativa no combate ideológico às políticas de assentamentos, sejam elas federais ou estaduais; b) um segundo baseado na interpretação de que a implantação de assentamentos em regiões de grande propriedade contribui para desvalorizá-las, funcionando como um mecanismo que possibilita a expansão de novos assentamentos.
18. No segundo eixo, a FARSUL destacava que a relação de sintonia existente entre o governo e o MST teria sido responsável pela intensificação dos conflitos fundiários no estado, desconsiderando as possíveis conexões destes com fatores de ordem estrutural e conjuntural. Segundo esta entidade, tais conflitos somente ocorrem porque o MST se favorece da existência de uma situação de desemprego no país para oferecer às pessoas marginalizadas das periferias a “ilusão” de ter um pedaço de terra.
19. A opção do governo estadual em tratar os conflitos fundiários a partir da negociação política entrou 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 a Brigada Militar para realizar o despejo pela força.
20. Nestas ocasiões, os níveis de seletividade estrutural do Estado capitalista tornavam-se bastante evidentes e colocavam o governo numa situação de contradição. Isso porque o não cumprimento das ordens judiciais implicaria num desrespeito a legalidade, ao passo que o cumprimento à risca sem a negociação política implicaria no sacrifício dos princípios ideológicos pelos quais o governo se guiava. 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.
21. Apesar das pressões, o governo não cedeu e seguiu essa mesma orientação ao longo dos quatro anos o que foi reconhecido pelos movimentos sociais e sindicais do campo como um dos pontos mais positivos do seu mandato. Os únicos incidentes ocorridos durante os quatro anos não foram considerados graves pelos MSC, sendo debitados a falta de controle do governo sobre a totalidade do aparato policial e pela presença de focos de resistência às diretrizes da política de segurança adotada pelo governo.
22. A sinalização de que o governo Olívio Dutra assentaria 10 mil famílias durante o seu mandato, assim como a sua opção em negociar politicamente as ocupações de terra contribuíram para elevar o número de famílias acampadas no estado entre os anos de 1999 a 2002, as quais tiveram um aumento de 31% em relação ao período anterior. Nesse processo, observou-se um aumento da pressão social por reforma agrária sobre as instâncias do Estado, em especial sobre o governo federal, a qual poderia ter sido ainda maior, não fosse a abrangência assumida pelo Banco da Terra, que sem dúvida alguma disputou a demanda por terra pela base, conforme será visto no capítulo VI.

CAPÍTULO VI: MODO DE FUNCIONAMENTO E BALANÇO DE RESULTADOS DAS POLÍTICAS AGRÁRIAS FEDERAIS ENTRE OS ANOS DE 1999 E 2002

Nos capítulos IV e V analisamos a dinâmica de implementação das políticas agrárias federais e estaduais à luz da luta política travada entre os agentes sociais ao longo do período de 1999 a 2002. O objetivo deste capítulo será o de traçar um painel geral sobre o modo de funcionamento e os principais resultados atingidos pelas políticas agrárias federais implementadas no Rio Grande do Sul durante o segundo governo Fernando Henrique Cardoso. O foco central das análises recairá sobre a política de assentamentos implementada pela Superintendência Regional do INCRA, sobre o convênio de aquisições compartilhadas com o governo estadual e sobre o programa o Banco da Terra.

6.1. A política de assentamentos do Incra entre os anos de 1999 a 2002

No Rio Grande do Sul, o desenvolvimento de políticas de assentamentos por parte dos governos federais e estaduais tem sido constantes desde a retomada dos processos de ocupações de terras e o surgimento do MST, a partir do início dos anos 80. Porém, até presente momento, tais políticas apesar de importantes, têm sido tópicas e insuficientes para alterar o quadro de elevada concentração fundiária e ao mesmo tempo atender a demanda por terra existente no estado. O ritmo e a escala na implantação dos projetos de assentamentos sempre foi ditado pelas ações de pressão social e políticas desencadeadas pelo MST mediante a realização de ocupações de terras. Em determinados momentos, essas pressões foram dirigidas em maior intensidade ao governo federal, em outros aos governos estaduais, caracterizando a existência de um movimento de pressão pendular sobre as instâncias do Estado que oscilou de acordo com as diferentes conjunturas políticas, conforme já demonstramos no capítulo III.

Desse modo, a implantação recente dos assentamentos no Rio Grande do Sul pode ser dividida em cinco grandes fases. Uma primeira ocorrida entre os anos de 1978 a 1984, quando a retomada das ocupações obrigou o governo estadual a comprar imóveis rurais para atender a reivindicação dos colonos sem-terra que constituíram os primeiros acampamentos, porém, sem garantir os recursos necessários ao desenvolvimento satisfatório dos primeiros assentamentos criados. A segunda fase ocorreu entre os anos de 1984 e 1990, quando as ocupações de terras foram protagonizadas pelo recém-criado MST, sendo dirigidas para pressionar o governo federal que se encontrava sob a presidência de José Sarney no auge dos debates em torno do PNRA. Foi nesse período que se registraram a implantação dos primeiros projetos de assentamentos federais no Rio Grande do Sul. A terceira fase ocorreu entre os anos de 1990 a 1994, quando se observou um aumento das pressões sobre o governo estadual, já que em nível federal a tônica do governo Collor foi caracterizada pela suspensão das desapropriações para a reforma agrária e pela repressão sistemática ao MST. O governo estadual que na época encontrava-se sob a gestão de Alceu Colares, acabou concentrando as suas ações fundiárias em duas direções: a) na cessão de terras públicas patrimoniais para a implantação de assentamentos, valendo-se inclusive de

áreas de estações de pesquisa; b) na utilização de recursos alocados pelo Funterra para a compra de novas áreas (Navarro et. Al, 1999).

A quarta fase ocorreu entre os anos de 1995 a 1999, quando a reforma agrária foi recolocada no cenário político nacional pelas razões já analisadas no capítulo IV. Em nível estadual, as pressões das ocupações foram dirigidas novamente para o governo federal, uma vez que o governo Antonio Britto demonstrou-se bastante refratário às pressões políticas e reivindicações do MST. Nesse período, registrou-se a implantação do maior número de assentamentos federais no estado, superando os resultados atingidos pelos governos federais anteriores. Com base nas análises realizadas nos capítulos anteriores, percebe-se que os principais fatores que concorreram para o aumento dos assentamentos no estado foram: a) a crise vivida pela agropecuária estadual, cujos efeitos desdobraram-se no rebaixamento do preço das terras no estado, principalmente na metade-sul; b) a forte pressão social representada pelas ocupações realizadas pelo MST.

Neste contexto, a Superintendência Regional do Incra arrecadou terras para a efetivação da sua política de assentamentos mediante o acionamento de dois instrumentos básicos: as desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária e o decreto 433/92. O primeiro instrumento é regulamentado pela Lei Nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, na qual está previsto que a propriedade que não cumprir com função social é passível de desapropriação (Brasil, 2004: p. 384). Tal ação é considerada de competência exclusiva da União, sendo facultado ao Incra a autorização para ingressar nos imóveis de propriedade particular a fim de realizar vistorias para levantar dados e informações, desde que estas ocorram mediante a prévia comunicação escrita ao proprietário. A lei estabelece também que a pequena e a média propriedade rural são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, desde que o seu proprietário não possua outra propriedade rural. Para os imóveis desapropriados a lei estabelece uma *prévia e justa indenização em Títulos da Dívida Agrária* (TDA's), cuja remuneração varia de 1% a 3% conforme o tamanho da área⁶⁰³. As benfeitorias existentes no imóvel são indenizadas à vista e em dinheiro, enquanto que a terra nua é paga em TDA's, os quais contém cláusula assecuratória de preservação do seu valor real, podendo ser resgatáveis a partir do segundo ano de sua emissão, em prazos variáveis segundo o tamanho do imóvel⁶⁰⁴ (Brasil, 2004: p. 377-388).

⁶⁰³ Segundo o Artigo 12 da Lei 8.629/93: "Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos: I – localização do imóvel; II – aptidão agrícola; III – dimensão do imóvel; IV – área ocupada e anciandade das posses; V – funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias (Brasil, 2004: p. 384).

⁶⁰⁴ No Artigo 5º, § 3º da Lei 8.629/93 estão previstos os seguintes prazos de resgate: 1) do segundo ao décimo quinto ano para imóveis com área de até 70 módulos fiscais; 2) do segundo ao décimo oitavo ano para os imóveis acima de 70 e abaixo de 150 módulos fiscais; 3) do segundo ao vigésimo ano para os imóveis acima de 150 módulos fiscais. A seguir no § 4º desse mesmo Artigo são previstos outros prazos para os casos em que ocorrem acordos judiciais em audiências de conciliação, nos quais o resgate dos TDA's é feito anualmente de forma sucessiva e escalonada da seguinte forma: i) no prazo de cinco anos para os imóveis com área de até 3 mil hectares; i) nos imóveis com área superior a três mil hectares: a) o valor relativo aos primeiros três mil hectares, no prazo de cinco anos; b) o valor relativo à área superior de 3 mil e abaixo de 10 mil hectares, em dez anos; c) o valor relativo à área superior de 10 mil e abaixo de 15 mil hectares, em quinze anos; d) o valor da área que exceder a quinze mil hectares, em 20 anos. Por fim, o § 5º desse mesmo Artigo prevê que quando os prazos previstos forem iguais ou superiores a 10 anos, estes poderão ser reduzidos em 5 anos caso o proprietário concorde em receber o valor das benfeitorias em dinheiro (Brasil, 2004: p. 379-380).

Pelo segundo instrumento, o decreto 433/92, o Incra fica autorizado a adquirir imóveis rurais mediante as operações de *compra e venda*, a fim de integrá-los no programa de reforma agrária do governo federal. O decreto destaca ainda que as áreas preferenciais para a aquisição por essa modalidade são aquelas de *manifesta tensão social*, as quais somente podem ser selecionadas depois da publicação de um edital de chamamento aos proprietários rurais interessados em vendê-las. O passo seguinte é a realização de uma vistoria de avaliação do imóvel pela equipe técnica do Incra e, se este for considerado apto, é publicada uma portaria autorizando a sua aquisição. O pagamento das benfeitorias é feito em moeda corrente e à vista, enquanto que a terra nua é paga em Títulos da Dívida Agrária (TDA's), resgatáveis entre 5 a 20 anos, dependendo do tamanho do imóvel rural⁶⁰⁵. Os processos de aquisição desses imóveis são livres de ônus, gravames e hipotecas. A remuneração dos títulos é de 6% a.a., tanto para a compra como para os acordos judiciais decorrentes da audiência de conciliação (Brasil, 2004: p. 363-367).

O uso conjugado desse dois instrumentos, associado à existência de uma conjuntura de rebaixamento no preço das terras, possibilitou à Superintendência Regional do Incra a atingir resultados bastante expressivos em relação aos períodos anteriores, conforme indicam os dados da tabela a seguir⁶⁰⁶.

Tabela 8: PA's implantados pelo INCRA no Rio Grande do Sul entre os anos de 1985-1998.

Período	Presidente	Numero de Assentamentos	(%)	Área total em hectares	(%)	Numero de famílias	(%)
1985-1989	José Sarney (PMDB)	13	13,26	19.258,05	16,35	945	18,75
1990-1994	Fernando Collor de Melo (PRN)/Itamar Franco (PMDB)	12	12,24	12.999,13	11,03	618	12,26
1995-1998	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	73	74,48	85.505,303	72,60	3.476	68,98
Total Geral		98	100	117.762,48	100	5.039	100

Fonte: Incra (06/10/03).

A quinta fase correspondeu ao período compreendido pelos anos de 1999 a 2002, o qual constitui-se no objeto central desta pesquisa. A principal singularidade desse período

⁶⁰⁵ O Decreto 433 no Artigo 11, e no seu § 1º, assim expressa: “O pagamento será efetuado de forma escalonada, em Títulos da Dívida Agrária, resgatáveis em parcelas anuais, iguais e sucessivas, a partir do segundo ano de sua emissão, observadas as seguintes condições: I – imóveis com área de até 3.000 (três mil) hectares, no prazo de 5 (cinco) anos; II – imóveis com área superior a 3.000 (três mil) hectares: a) valor relativo aos primeiros 3.000 (três mil) hectares, no prazo de 5 (cinco) anos; b) o valor relativo à área superior a 3.000 (três mil) hectares e até 10.000 (dez mil) hectares, em 15 (quinze) anos; c) o valor relativo à área superior a 10.000 hectares (dez mil) até 15.000 (quinze mil) hectares, em 15 (quinze) anos; d) o valor da área que exceder 15.000 (quinze mil) hectares, em 20 (vinte) anos (Brasil, 2004: p. 366).

⁶⁰⁶ O critério adotado nas tabelas apresentadas ao longo deste trabalho para dividir os PA's por períodos de governo foi a data de criação registrada no Incra.

histórico está relacionada às mudanças ocorridas nas diretrizes da política agrária do governo federal, as quais se desdobraram num reforço ao modelo de reforma agrária de mercado, privilegiando-se a utilização de instrumentos de compra e venda de terras, em detrimento da continuidade das desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária. Prova disso, foram as tentativas de aquisição de terras mediante a realização de leilão, a maior utilização das compras através do Decreto 433 e a prioridade conferida à implementação do Banco da Terra. Este último acabou se constituindo no principal eixo de atuação da política agrária federal no estado do Rio Grande do Sul, seja pelo volume de recursos investidos na compra e venda de terras, seja pelos resultados globais atingidos pelo programa, conforme será analisado mais adiante.

Essa mudança de diretrizes repercutiu diretamente na dinâmica de obtenção de terras para a continuidade do processo de implantação de assentamentos pelo Incra, registrando-se uma notável redução na implantação dos assentamentos no segundo governo FHC, o que em certa medida acompanhou as tendências observadas em nível nacional. Essa redução também foi influenciada pela resistência protagonizada pelo patronato rural gaúcho que através do movimento “vistoria zero” conseguiu impedir a realização de novas vistorias pelo Incra entre os anos de 1998 a 2002. Neste contexto, o governo federal evitou entrar em rota de colisão com os interesses do patronato rural gaúcho, deixando os superintendentes regionais do Incra sem o necessário respaldo político para avançar nos processos de vistoria. Nessa direção, a resistência do patronato rural às vistorias acabou reforçando as justificativas utilizadas pelo governo federal para apostar prioritariamente nos instrumentos de compra e venda de terras. Além disso, é preciso ter presente ainda que tanto no primeiro quanto no segundo governo FHC, a maior parte das terras arrecadadas pela Superintendência Regional do Incra ocorreu através de negociações com os proprietários, o que mascarou bastante os dados relativos às desapropriações litigiosas, uma vez que a maioria delas ocorreu de forma “amigável”⁶⁰⁷.

Os dados da tabela a seguir expressam a magnitude da redução do número de projetos de assentamentos, da área de terra arrecadada e do número de famílias assentadas pelo Incra no Rio Grande do Sul durante o segundo mandato FHC, quando comparados ao primeiro.

⁶⁰⁷ É o que indica o depoimento de Flávio Santana Xavier (INCRA/RS): “Aqui no Rio Grande do Sul existe um fenômeno curioso, há muitos proprietários que querem ser desapropriados, através da desapropriação amigável. Por que? Porque na compra e venda eles têm que pagar imposto de renda sobre o valor total da indenização. Então, muitas vezes, é mais vantajoso ser desapropriado. Essa coisa foi usada pelo Jungmann através da medida provisória 2183 [o entrevistado está se referindo ao § 5º, do Artigo 5º da Lei 8.629, incorporado pela referida Medida Provisória] que rebaixa os prazos de resgate dos TDAs ao patamar da compra e venda quando a desapropriação é amigável. Quando o Jungmann percebeu que a compra e venda estava dando problemas, ele viabilizou o mecanismo da desapropriação. Assim, não se podia dizer que ele não estava desapropriando. As estatísticas são enganadoras, quando não as decompomos entre litigiosas e amigáveis” (Entrevista ao autor).

Tabela 9: Projetos de assentamentos implantados pelo INCRA no Rio Grande do Sul entre 1995 e 2002.

Período	Presidente	Numero de Assentamentos	Área total em hectares	Numero de famílias
1995-1998	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	73	85.505,303	3.476
1999-2002	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	27	23.347,00	995
Total Geral		100	108.852, 303	4.471

Fonte: Incra (06/10/03)

Na tabela a seguir estão estratificados os dados referentes aos projetos de assentamentos implantados pelo Incra e as ocupações realizadas pelo MST entre os anos de 1999 a 2002. Estes dados permitem o estabelecimento de alguns nexos com a dinâmica da luta política ocorrida nesse período, a luz das análises já realizadas nos capítulos anteriores.

Tabela 10: Número de assentamentos, área arrecadada, número de famílias assentadas pelo Incra e número de ocupações realizadas pelo MST no período de 1999 a 2002.

Ano	Número de Assentamentos implantados	Área em hectares	Número de famílias assentadas	Número de ocupações realizadas pelo MST
1999	15	15.617,00	649	12
2000	02	1.163,61	45	15
2001	09	6.051,01	280	19
2002	01	514,75	21	8
	27	23.347,00	995	54

Fonte: Incra (06/10/2003); Rio Grande do Sul (2002).

Como se vê pela tabela acima, o maior número de PA's implantados, de área de terra arrecadada e de famílias assentadas ocorreu durante o ano de 1999 quando houve um número expressivo de ocupações no estado. No ano de 2000, o número de ocupações aumentou, porém houve uma redução drástica das ações fundiárias do Incra. A explicação dessa queda pode ser atribuída ao bloqueio das vistorias imposto pelo patronato rural e à efetivação da política de descentralização da reforma agrária, cujos marcos foram a criação da Delegacia Regional do MDA, a assinatura do convênio de aquisição compartilhada de terras e o lançamento oficial do Banco da Terra. A partir desse momento, as novas aquisições de terras feitas pelo Incra ocorreram preferencialmente através dos instrumentos de compra e venda. No ano de 2001, apesar da intensa pressão social desencadeada pelo MST, o Incra prosseguiu adquirindo terras preferencialmente pelo convênio com o governo estadual, porém recuperou um pouco o ritmo das aquisições próprias. E por fim, no ano de 2002 registrou-se o menor resultado do período, o qual pode ser explicado por dois motivos evidentes: a) pelo esgotamento do convênio de aquisição compartilhada com o governo estadual; b) pela suspensão dos processos de vistorias no Rio Grande do Sul em maio de 2002 pelo próprio Presidente da República. O desdobramento imediato desses processos resultou no esvaziamento das ações fundiárias do Incra naquele ano.

Em suma, no Rio Grande do Sul a opção do governo FHC em reforçar o modelo de reforma agrária de mercado, assim como, os seus constantes recuos às ações de bloqueio das vistorias protagonizadas pelo patronato rural resultaram na paralização quase que

completa das vistorias e das desapropriações litigiosas desde o ano de 1998⁶⁰⁸. A centralidade da luta política em torno da continuidade ou não das vistorias do Incra relaciona-se ao fato de que as desapropriações baseadas no não cumprimento da função social da propriedade rural se constituem no principal instrumento para a efetivação de uma reforma agrária através da ação do Estado. O impedimento das vistorias significa, na prática, o impedimento da continuidade das desapropriações litigiosas. Por outro lado, a continuidade das vistorias pode resultar num aumento da arrecadação de terras para a constituição de novos assentamentos. Por essa razão, uma das principais reivindicações apresentadas pelo MST nas suas ações de pressão sobre o Incra durante o segundo governo FHC, concentrou-se basicamente, sobre a retomada das vistorias e das desapropriações litigiosas, enquanto que a FARSUL procurou reagir politicamente barrando-as.

Nesse processo, a reivindicação da revisão dos índices de produtividade converteu-se num dos principais eixos de disputa entre os agentes sociais, sejam eles pró-reformistas ou anti-reformistas, o que em certa medida explica as limitações encontradas para o avanço das desapropriações no Rio Grande do Sul⁶⁰⁹. Tais limitações são agravadas ainda mais pelas dificuldades evidentes para se avançar nas desapropriações valendo-se dos demais requisitos que regulam a função social da propriedade rural⁶¹⁰. Desse modo, constata-se que um dos maiores óbices ao avanço de uma política de reforma agrária com base nas desapropriações litigiosas deve-se ao caráter restritivo da legislação agrária brasileira aprovada na Constituição Federal de 1988 e nas leis complementares que se seguiram posteriormente. Conforme já tratamos nos capítulos anteriores, a institucionalização de tais restrições está diretamente associada à ausência de uma correlação de forças políticas favorável à execução de uma reforma agrária no país, algo que ainda hoje prossegue sendo um grande desafio a ser transposto pelos MSC e pelas forças políticas pró-reformistas⁶¹¹.

⁶⁰⁸ Segundo o depoimento de Flávio Santana Xavier (INCRA/RS): “De lá para cá as vistorias praticamente acabaram. Só aconteceram quando um superintendente queria ir embora. Foi o que aconteceu com o Jânio [Guedes da Silveira], por exemplo. O Jânio era o superintendente na época das primeiras vistorias em Bagé. Ele foi embora, depois reassumiu em 2000 e em 2002 decidiu fazer vistorias em São Gabriel. A Farsul fez as barreiras e o FHC o demitiu. Mas, do ponto de vista objetivo, de 1998 para cá praticamente não se fez mais vistorias” (Entrevista ao autor).

⁶⁰⁹ A Lei 8.629/93 no seu Artigo 11, assim expressa: “Os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de propriedade produtiva serão ajustados, periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional, pelos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura e do Abastecimento, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola” (Brasil, 2004: 383). Como se vê, a lei prevê a atualização periódica dos índices, porém, na prática, o Incra continua realizando as suas vistorias amparados por índices de produtividade que se baseiam nos dados registrados pelo Censo Agropecuário do IBGE de 1975, sendo que até o presente momento ainda não foram atualizados (Teixeira, 2005).

⁶¹⁰ Segundo Jânio Guedes da Silveira (INCRA/RS): “Se alguém enveredar por esse caminho achando que tem potencial, encontrará apenas situações ocasionais. (...) Com certeza foram realizadas mais de 1000 vistorias, talvez duas ou três mil feitas nesse período, e detectávamos isso: raramente havia problemas ambientais (nessa região não ocorrem muitas queimadas) e a questão trabalhista era bem cuidada (era raro encontrarmos propriedades com trabalhadores sem carteira assinada). A questão do trabalho escravo não existe, o que existe é comum na fronteira são pequenas serrarias que estão começando e não valorizam a questão trabalhista. Existe nesses lugares muita exploração, muitos problemas trabalhistas, mas nas grandes fazendas com mil, dois mil hectares, é mais difícil encontrar, os proprietários não se arriscam” (Entrevista ao autor).

⁶¹¹ Segundo Frei Sérgio Gorgen, Deputado estadual do PT e Ex-Diretor do DRA: “A nossa maior dificuldade é força política, esse é o nó exclusivamente. O nó é a falta de movimento político capaz de obrigar o latifúndio a ceder espaço, ceder território, ceder terra” (Entrevista ao autor, 16/11/2004).

Apesar das limitações apontadas, há um reconhecimento por parte dos ex-superintendentes regionais do Incra de que é possível avançar através das desapropriações no estado. É o que indica o depoimento de Jânio Guedes da Silveira (INCRA/RS):

Há espaço para a reforma agrária, mas não é como se fala nas estatísticas. Essa história de que no Rio Grande do Sul existem tantos milhões de hectares passíveis de desapropriação é conversa fiada. Pela lei de desapropriação de terra, o campo é muito restrito. A maior parte das propriedades vistoriadas pelo INCRA praticam a pecuária, e os índices de pecuária e agricultura são contestáveis na Justiça. Os índices não são atualizados e o INCRA, por isso, tem um potencial muito baixo para arrecadar terras. De cada dez vistorias do INCRA, uma dava improdutiva. Era preciso fazer cem vistorias para identificar dez propriedades. Só que dessas dez, na fase da análise técnica de aptidão de solo e outras necessárias para viabilizar os assentamentos, restavam três ou quatro áreas. E depois havia ainda a contestação judicial dessas três ou quatro áreas, o que demorava mais três ou quatro anos, às vezes até mais. Então, pelos parâmetros legais vigentes, o campo para as desapropriações no Rio Grande do Sul é limitado. Agora, se olharmos pelo lado da concentração fundiária, da questão política, há condições para avançar (Entrevista ao autor).

Esse mesmo diagnóstico é compartilhado por Paulo Emílio Barbosa (INCRA/RS):

Sempre tivemos dificuldade em demonstrar ao Judiciário a improdutividade das áreas nos processos de desapropriação. Hoje, um dos entraves principais é justamente como definir se a área é produtiva ou não. Isso gera uma série de discussões e recursos judiciais. Essa é a questão central, porque se uma área for considerada improdutiva ela deve ser destinada à reforma agrária. Na medida em que os índices de produtividade passaram a ser questionados, colocados *sub-judice* e, pior, não aceitos – lembre-se do célebre movimento “Vistoria Zero” –, as desapropriações foram inviabilizadas no Rio Grande do Sul. Eu acho não apenas que existe algum espaço, que existem áreas passíveis de desapropriação, como acho também que é preciso mexer na questão legislativa, de modo a disponibilizar mais áreas para a reforma agrária (Entrevista ao autor).

Na discussão dos parâmetros utilizados para mensurar a improdutividade das terras, há uma clara divisão nas posições defendidas pelos agentes sociais, as quais expressam igualmente a sua visão acerca da necessidade ou não da realização de uma política de reforma agrária no estado. O MST e as forças políticas que o apóiam reivindicam a atualização dos índices de produtividade, porque entendem que essa medida ampliaria as possibilidades do Incra arrecadar terras no estado para destiná-las a constituição de novos assentamentos. O MST considera que apesar das limitações jurídicas impostas à reforma agrária, ainda há espaço para se avançar nas desapropriações, destacando que no Rio Grande do Sul muitas propriedades são maquiadas com o intuito de não serem desapropriadas⁶¹². Segundo Mário Lill (MST/RS):

Sim, existem limitações jurídicas, existem muitas fazendas maquiadas – aqui no Rio Grande do Sul inclusive foram criadas empresas de consultoria para instruir os proprietários a como escaparem da reforma agrária –, mas existem latifúndios. Qual é o problema? A inoperância do INCRA, a sua falta de pessoal e a sua falta

⁶¹² A utilização do expediente da maquiagem das propriedades é confirmada pelo depoimento de Carlos Antônio Daí Pra (NCRA/RS): “No momento em que nós passamos e deflagramos uma operação de vistoria, seja pontuais ou tipo Recad [recadastramento de imóveis], os proprietários que estavam explorando mal os seus imóveis passam a fazer arrendamentos, parcerias e a transportar animais de uma propriedade vizinha para outra, graciosamente, e isso é normal eles fazerem” (Entrevista ao autor).

de orientação clara. Nos últimos tempos quantas áreas foram vistoriadas? Se não se faz vistorias, como desapropriar? (Entrevista ao autor)

Além da falta de vistorias, há também um forte questionamento em relação aos procedimentos adotados pelo Incra nos processos de vistorias, pois a autarquia estaria inspecionando imóveis vizinhos àqueles indicados pelos movimentos sociais do campo. É o que indica o depoimento de Frei Sérgio Görgen (PT/RS):

Mesmo com os índices atuais há muita terra improdutiva no estado. Há muito espaço para avançar com as desapropriações. Eu olho para esse estado e vejo muita terra que é improdutiva a olho nu. Agora o que tem que mudar é a forma como o INCRA aborda essas terras. Tem alguma coisa aí inexplicável. Eu fui a São Gabriel, identifiquei uma terra totalmente improdutiva, trouxe ao superintendente do INCRA na época, César Aldrighi, ele determinou que os técnicos vistoriassem a terra, eles vistoriaram as duas terras vizinhas àquela que eu havia apontado, as duas eram produtivas. A terra que era improdutiva não conseguiram vistoriar. Não sei o que ocorre. Só sei que o INCRA consegue o milagre de nunca encontrar as áreas improdutivas. Então tem que haver uma intervenção política muito mais dura e muito mais séria na área técnica do INCRA. Eu tenho ido e fotografado áreas improdutivas e o INCRA não consegue achá-las nunca”⁶¹³ (Entrevista ao autor).

Esse questionamento é relativizado pelos integrantes do Incra, mediante a argumentação de que os MSC ao apresentarem as suas listas indicando propriedades suspeitas de improdutividade não levam em conta a complexidade da situação envolvida, sendo que muitas delas já passaram por processos de vistorias anteriores. É o que indica o depoimento de Jânio Guedes da Silveira (INCRA/RS):

Era muito comum o MST entregar listas de áreas improdutivas para nós, com base em cadastros do INCRA e do IBGE. Nós analisávamos aquelas informações mais no sentido de dar uma resposta política para o MST, mostrando que a realidade era mais complexa. A maior parte daquelas fazendas já havia sido vistoriada – o INCRA vem há 30 anos vistoriando fazendas no Rio Grande do Sul, tem todo um histórico. A gente mostrava, no cadastro do INCRA não só dava produtiva, como na prática muitas delas eram. Outras não tinham aptidão de solo. Na verdade, o INCRA sempre desenvolvia um processo interno de mapeamento das regiões aptas à agricultura familiar, e lá fazíamos vistorias, pegando o cadastro do INCRA para ver onde havia menos agricultura e mais pecuária. Nós fazíamos toda uma seleção de áreas para realmente acertar. Não íamos em áreas onde houvesse muito arroz, porque ele tem grande rendimento por hectare (que passa inclusive para o resto da propriedade), o que pela legislação atual às vezes inviabiliza a desapropriação. Íamos em cima de áreas extensivas, basicamente de pecuária tradicional, que tivessem um solo apto para a agricultura familiar. Essas vistorias eram feitas por técnicos do INCRA e pessoalmente por mim, porque se de cada cem vistorias ficavam dez e no final restavam apenas três, era preciso não errar. Sempre acertamos e grandes áreas aptas e foram feitas várias desapropriações (Entrevista ao autor).

⁶¹³ Essa percepção também é corroborada pelo depoimento de Mário Lill (MST/RS): “Tem muita sacanagem no INCRA. Por exemplo, em vez de vistoriar um latifúndio improdutivo, vistoria o latifúndio ao lado, que é produtivo. Para quê? Para provocar, para dar tempo do latifúndio reagir e não ser vistoriado. Essa tem sido uma sistemática do INCRA. E aí entram mais a incompetência do superintendente, a falta de pulso, de coragem, a falta de determinação de Brasília. Por que não fazem vistorias com a polícia federal?” (Entrevista ao autor).

As críticas da FARSUL ao INCRA, por sua vez, são dirigidas a uma suposta inadequação dos índices de produtividade à realidade do estado, cerrando fileiras contra as propostas que visam revisá-los para cima, principalmente em relação aos índices de lotação pecuária. Segundo Gedeão Pereira (FARSUL):

O que o INCRA nos obriga? Nos obriga a manter cargas animais que podem talvez ser excessivas. Há trabalhos da Embrapa que mostram que, para a metade Sul, 0,8 unidade de animal por hectare é uma carga que nós podemos aumentar o que já existe de desertos na metade sul, porque já existe o deserto de Alegrete e alguma coisa em Quaraí. Se aumentarmos intensamente o pastejo em cima nós vamos apenas fazer o depósito de animais. E com depósito de animal não se tem eficiência, se tem carga simplesmente. Eficiência significa que se deve ter produção vegetal para sustentar os animais que ali vivem. Os índices são um produto viciado e, principalmente, superestimados (Entrevista ao autor).

Conforme já analisamos no capítulo IV, a posição da FARSUL de reduzir os índices de lotação pecuária foi amparada por estudos de EMBRAPA e da UFRGS, que auferiu a sua proposta um *status* de legitimidade científica. Segundo Jânio Guedes da Silveira (INCRA/RS):

Há estudos da Embrapa e da UFRGS onde se desenvolveram trabalhos que demonstram que a lotação adequada para campo nativo em determinadas regiões é, muitas vezes, menor do que o índice determinado pelo INCRA. É raro que um desses trabalhos determine um índice de lotação maior do que o do INCRA, no mínimo é igual. Esses estudos técnicos – que podem até ser chamados de conservadores – estão aí a subsidiar a classe produtora. Enveredar por esse caminho requer a elaboração de outros estudos técnicos como suporte (Entrevista ao autor).

O depoimento acima evidencia que um dos grandes desafios políticos para as forças pró-reforma agrária avançarem no debate dos índices de produtividade, passa pela elaboração de estudos que dêem suporte às propostas de aumento dos índices de lotação pecuária. A nosso ver, tal discussão envolve inclusive o questionamento da atual matriz produtiva baseada na pecuária extensiva, uma vez que esta, por mais moderna que venha a se tornar, ainda assim continuará ocupando uma parcela considerável do território gaúcho. Para isso será necessário um maior envolvimento dos MSC e dos partidos políticos favoráveis à reforma agrária na discussão de alternativas tecnológicas à pecuária extensiva nos moldes pelos quais ela vem sendo praticada.

Outra crítica recorrente da FARSUL ao Incra é dirigida aos processos de vistorias, argumentando-se que estas são viciadas em face da inexistência de isenção por parte da autarquia. A ausência de uma “atitude de independência” por parte do Incra é utilizada como argumento para justificar as ações de bloqueio às vistorias⁶¹⁴. Contudo, o principal

⁶¹⁴ Segundo Gedeão Pereira (FARSUL): “As distorções das vistorias preocupam os produtores rurais e, por isso, hoje, continuam não aceitando as vistorias, porque o processo é viciado. As distorções são de interpretação da legislação. Quando um técnico do INCRA chega na propriedade – e isso é um processo extremamente desgastante para o produtor rural, porque o INCRA não tem responsabilidade para com o produtor – ele vai lá com o intuito de tirar a propriedade do produtor, então ele distorce os dados que lhe são apresentados. Está aí o exemplo da família Southall, por que ela foi anulada no STF? Pelas distorções dos procedimentos legais feitas pelo INCRA. O INCRA não é tão legalista assim. Nós sempre colocamos em dúvida a atitude e a independência do INCRA. Na verdade ele não é independente, porque ele existe para fazer a reforma agrária. Então nós não aceitamos, o produtor rural continua não aceitando esse tipo de reforma

motivo que gerou o movimento de reação rural às vistorias do Incra em 1998, no município de Bagé, está relacionado à percepção de que, estas, ao possibilitarem a implantação de assentamentos em uma determinada região, estabelecem um “efeito dominó” que resulta na constituição de novos núcleos de assentados. Segundo Gedeão Pereira (FARSUL):

Nós sabemos que sempre que há um assentamento numa determinada região – e isso aconteceu nos municípios de Hulha Negra e Candiota – se estabelece um efeito dominó, de acordo com o qual as propriedades começam a cair porque não conseguem conviver. O exemplo mais recente disso foi a ida da Ana Paula para o Uruguai. Uma grande propriedade modelo que não conseguiu conviver com a presença dos assentamentos em função do alto nível de roubo e abjeato. Ela chegou a perder num ano mais de mil cabeças de gado por abjeato. Esta é uma prática dos assentamentos do MST: o alto nível de desorganização social, eu diria até de apodrecimento do tecido social produzido pelo pessoal do MST, porque eles são ociosos, eles não produzem, eles não têm eficiência, não trabalham, vivem sustentados pelo Estado e prejudicam aqueles que estão trabalhando. E ameaçam quem trabalha, pois há inúmeros exemplos na região da Campanha, notadamente naquela região de Hulha Negra e Candiota. Uma vez que as propriedades começaram a cair por ficarem lindeiras [no limite, ou vizinhas] com alguns assentamentos do MST, automaticamente só havia um comprador para elas, o próprio INCRA, que as destinava de novo para o MST. Então chegamos a um nível insuportável. Os produtores rurais, tendo conhecimento desse tipo de atitude, se rebelaram, até porque não há na região gente que viva com dinheiro de outro bolso, lá as pessoas vivem da atividade rural, vivem da terra que têm. Ou se perde a terra que tem – e aí se perde a vida, se perde a dignidade e se vira um sem terra –, ou se luta por ela. O que aconteceu em 1998 naquela região foram produtores rurais lutando desesperadamente pela sua sobrevivência, pelo seu quinhão, por aquilo que foi conquistado por eles e pelos seus antepassados (Entrevista ao autor).

A fala acima, eivada de preconceitos e estigmatizações aos assentados e ao MST, demonstra claramente que a principal preocupação do patronato rural relaciona-se ao fato de que com o avanço dos assentamentos, não reste alternativa aos proprietários vizinhos que não seja a venda das suas propriedades ao Incra, permitindo assim a expansão territorial do MST. Por essa razão, o movimento de resistência às vistorias tem se singularizado pela construção de uma simbologia política que fomenta a unidade de classe, na medida em que perder a terra significa perder a sua condição de proprietário rural. Não é sem razão, portanto, que o discurso do nosso entrevistado além de amparar-se no argumento de defesa da propriedade evoca também a memória dos seus antepassados que também lutaram por “seu quinhão”.

Nesse processo, os constantes recuos do governo federal em dar suporte à continuidade das vistorias acabam fortalecendo politicamente o patronato rural e a sua entidade de representação, a FARSUL. Isso porque o movimento de resistência às vistorias, ao defender os interesses dos proprietários notificados pelo Incra, tem tido a habilidade política em construir um discurso no qual a justificativa das mobilizações ampara-se na defesa de um suposto “interesse geral” de todos os proprietários. O depoimento de Flávio Santana Xavier (INCRA/RS) indica como isso ocorre:

agrária baseado em vistorias. O INCRA não tem isenção e já demonstrou isso em inúmeras oportunidades” (Entrevista ao autor).

Pelos índices atuais, 80% dos imóveis rurais no estado são produtivos e apenas 20% são improdutos. A lógica da Farsul é impedir que os 80% saibam que são produtivos, criando uma espada de Dâmocles⁶¹⁵ na cabeça deles para que se aliem aos 20% improdutos, por medo de serem também desapropriados. A lógica da Farsul, seguindo o raciocínio do Mao Tsé Tung, é impedir as vistorias, de modo que os 80% produtivos se aproximem dos 20% improdutos. A tese que eu defendo é a seguinte: quanto mais vistorias, mais fraco é o apoio dos produtivos à Farsul. Quando o INCRA faz vistoria, agora principalmente, e declara que uma fazenda é produtiva, entrega uma imagem de satélite. Aqui se criou uma cultura de que imóvel produtivo não pode ser invadido. A sociedade repele esse tipo de coisa. Ou seja, o INCRA indo na propriedade e declarando o imóvel produtivo, qual interesse o proprietário terá em fazer barreiras com a sua pick-up? A Farsul entendeu essa questão. A Farsul é forte, mais é um gigante com pés de barro. Diferentemente do que pensa o Rossetto [Miguel Rossetto, Ministro do Desenvolvimento Agrário do governo Lula], a forma de enfraquecer a Farsul é fazer vistorias. Se o INCRA fizer 400 vistorias na região da fronteira, ele vai sofrer uma resistência inicial, mas 400 proprietários deixarão de apoiar as barreiras da Farsul (Entrevista ao autor).

O argumento de que a força política da FARSUL é aumentada pela ausência de respaldo político do governo federal em promover vistorias é corroborada pelo depoimento de Jânio Guedes da Silveira (INCRA/RS):

Ela não tem muita força do ponto de vista jurídico-legal. Se o governo federal hoje estivesse decidido a fazer vistorias, ele faria. Ele acionaria a polícia federal, colocaria seus advogados para trabalhar e ganhar as liminares eventualmente necessárias. Na época o INCRA estava um pouco fragilizado, porque mesmo com liminares judiciais, o governo federal não dava o suporte político necessário [Aqui o entrevistado está se referindo ao ano de 2002 e ao governo FHC]. Hoje, se houvesse suporte político, a Farsul se enfraqueceria, porque o bloqueio às vistorias não tem embasamento legal. Só que a grande força da Farsul vem de todo aparato legal da propriedade produtiva (índices, etc.). Isso força uma discussão técnica em relação a qual a Farsul tem mais poder de barganha, porque a propriedade produtiva no Rio Grande do Sul é mais comum do que a improdutiva, que é muito difícil de ser encontrada – hoje mais difícil ainda, porque os proprietários estão arrendando para produtores de arroz ou de soja. Hoje o trunfo da Farsul reside nessa questão (Entrevista ao autor).

Como se vê, os depoimentos atribuem a força política do patronato rural em barrar as vistorias à ausência de um suporte político do governo federal, já que do ponto de vista jurídico tais ações são ilegais, conforme já demonstramos no capítulo IV. Desse modo, resta como trunfo político o suporte científico oferecido por algumas entidades de pesquisa no estado. Além disso, é preciso não minorar o fato de que, o MST ao realizar ocupações para pressionar o Incra na implantação de novos assentamentos, paradoxalmente, contribui para elevar o nível de aproveitamento das terras. Isso ocorre em função do temor dos proprietários em serem desapropriados, resultando num maior nível de exploração direta dos seus imóveis, ou ainda, num aumento dos contratos de arrendamentos. Essa percepção é compartilhada, inclusive, pelos próprios dirigentes do MST⁶¹⁶.

⁶¹⁵ Alusão a uma situação de perigo real e iminente.

⁶¹⁶ Segundo o depoimento de Adelar Pretto, membro da direção estadual do MST: “Nós temos uma certeza, que apesar de não conseguirmos massificar muito a reforma agrária, somos um dos responsáveis pelo grande aumento da produção de grãos. Porque isso é verdade, basta sair o assentamento, os caras se atracam a

A partir da análise realizada ao longo desta seção é possível tecer as seguintes considerações:

1. No Rio Grande do Sul, desde os anos 80 as políticas de assentamentos dos governos federais têm sido constantes, sendo que o ritmo e a escala de implantação de novos núcleos foram em grande parte impulsionados pelas ações de pressão do MST, as quais obedeceram a um padrão pendular, ora dirigindo-se aos governos federais, ora aos estaduais.
2. Durante o primeiro governo FHC registrou-se o maior número de PA's federais implantados no estado, refletindo um momento que em nível nacional a reforma agrária era recolocada na pauta política e, em nível estadual, havia uma conjuntura de avanço das ocupações e queda no preço das terras. Nesse contexto, o Incra arrecadou terras mediante o uso das desapropriações "amigáveis" e do decreto 433, prevalecendo os processos de negociação com os proprietários, em detrimento dos litígios judiciais.
3. Durante o período de 1999 a 2002, houve uma mudança nas diretrizes da política agrária nacional reforçando-se o modelo de reforma agrária de mercado e o uso dos instrumentos de compra e venda de terras. Paralelamente, ocorreu um forte movimento de resistência do patronato rural às vistorias. Tais acontecimentos trouxeram como consequência uma notável redução do número de assentamentos implantados no estado pelo Incra.
4. A centralidade assumida pela luta política em torno da realização ou não das vistorias é reveladora da existência de uma série de limitações para a continuidade das desapropriações no estado na atualidade, entre as quais destacam-se: a) o caráter restritivo da legislação agrária brasileira e a ausência de uma correlação de forças favorável à reforma agrária no país; b) a impossibilidade de realizar desapropriações valendo-se de outros requisitos que regulam a função social da propriedade rural; c) a existência de índices de produtividade desatualizados; d) a utilização do expediente da maquiagem da produtividade dos imóveis rurais pelos seus proprietários como forma de evitar as desapropriações; e) a existência de resistências do patronato rural gaúcho às ações de vistorias, o que exige um forte respaldo do governo federal e uma maior disposição dos superintendentes regionais em fazerem o enfrentamento político a essas ações, valendo-se inclusive do acionamento da polícia federal; d) a ausência de uma estrutura de pessoal que possibilite a realização de vistorias massivas, a fim de que se possa inspecionar vários imóveis rurais simultaneamente, evitando-se que estes possam ter os seus indicadores de produtividade maquiados.
5. Apesar desse conjunto de limitações, há um reconhecimento por parte dos Ex-superintendentes do Incra e dos integrantes dos MSC de que ainda existem possibilidades de se avançar nas desapropriações no estado. Tais possibilidades, no entanto, dependem da construção de uma correlação de força política favorável aos agentes que reivindicam a reforma agrária, a fim de que se possa colocar esta política no centro das prioridades do governo federal.

produzir para tornar a área produtiva. Não os próprios fazendeiros, mas eles arrendam e então a terra começa a produzir de medo da reforma agrária" (Entrevista ao autor, 15/05/2003).

6.2. Os resultados dos Convênios firmados entre o governo federal e o governo estadual

Viu-se no capítulo IV, que um dos principais vetores da estratégia de desenvolvimento rural do segundo governo FHC foi a descentralização operacional da política agrária. Para viabilizar tal proposta foram celebrados convênios com diversos governos estaduais. Apesar do governo Olívio Dutra ser contrário à política de descentralização nos moldes preconizados pela União, isso não impediu a celebração de um convênio de cooperação técnica entre o MEPF/INCRA e a SAA, uma vez que os principais pontos divergentes foram excluídos da proposta. A assinatura do convênio ocorreu no dia 21 de junho de 1999, sendo que o seu principal objetivo era o desenvolvimento de ações conjuntas destinadas a *acelerar e qualificar* o processo de reforma agrária no estado, de *forma descentralizada*. Essas ações conjuntas previam a congregação da cooperação técnica, financeira e operacional entre as partes. O convênio estabelecia uma série de objetivos específicos, entre os quais estavam: a) o planejamento integrado do trabalho a ser desenvolvido no Estado e a participação de entidades civis defensoras da reforma agrária; b) a soma de recursos técnicos, operacionais e financeiros da União e do Estado, visando assentar e reassentar famílias de agricultores sem-terra no Rio Grande do Sul durante o quadriênio de 1999 a 2002 (Brasil, 1999).

O convênio previa o desenvolvimento das seguintes atividades compartilhadas: 1) o planejamento estadual e regional da reforma agrária, compreendendo: a) o mapeamento das áreas de concentração dos imóveis desapropriáveis e conflitos agrários no estado; b) a definição das áreas preferenciais; c) o estabelecimento de metas de assentamento para o estado do Rio Grande do Sul⁶¹⁷; 2) a seleção e a aquisição conjunta de imóveis rurais obtidos através de desapropriação, aquisição, arrecadação de terras públicas ou financiamento⁶¹⁸; 3) a realização de levantamentos de dados e informações e laudos de vistoria e avaliação, buscando mecanismos de agilização dos processos de desapropriação e de aquisição; 4) o cadastramento e a seleção das famílias beneficiárias; 5) a ampliação da quantidade e qualidade dos assentamentos tendo em vista: a) a elaboração de planos de desenvolvimento dos assentamentos; b) a implantação dos pólos regionais de desenvolvimento; c) a unificação dos procedimentos gerenciais e administrativos no cadastramento dos beneficiários e na implantação e supervisão dos projetos; 6) a definição de etapas de implantação e de consolidação dos assentamentos; 7) a dotação nos assentamentos existentes e a serem criados de uma adequada rede de assistência técnica e de extensão rural; 8) a capacitação do quadro de técnicos federais e estaduais visando ampliar a eficiência e a eficácia nas ações a serem desenvolvidas; 9) o reconhecimento dos assentamentos existentes e os a serem criados pelo Estado, de acordo com a legislação

⁶¹⁷ Aqui é importante observar que o estabelecimento de metas conjuntas entre o Incra e o governo estadual gerou um problema político interno para o segundo, na medida em que os MSC que integravam a sua base de sustentação perceberam que isso implicava numa certa divisão dos “louros” com o governo federal. Conforme já mencionamos no capítulo 5, essa foi uma das razões políticas que levaram o governo estadual a apostar mais pesadamente nas desapropriações com base na Lei 4.132, o que contribuiu para o esvaziamento do convênio de compras compartilhadas a partir de 2001.

⁶¹⁸ Nota-se aqui que o convênio de cooperação técnica facultava a possibilidade da aquisição conjunta de imóveis rurais mediante a utilização do mecanismo da desapropriação, uma alternativa que não chegou a se viabilizar em face da resistência do patronato rural, apesar dos esforços realizados no primeiro momento pela Superintendência Regional do Incra e do DRA, conforme já foi visto no capítulo 4.

vigente; 10) o reassentamento dos agricultores não-índios ocupantes de reservas indígenas reconhecidas, demarcadas e em fase de indenização pela Funai (Brasil, 1999).

A operacionalização desses objetivos ficou a cargo MEPF, tendo como órgão executor o INCRA e no governo Estadual a SAA. O convênio abria a possibilidade de participação aos municípios objetos das suas ações, bem como das comunidades beneficiárias por meio de seus representantes. No que se refere à divulgação das ações conjuntas, o convênio estipulava que estas deveriam ser destacadas de forma igualitária entre os entes conveniados. A vigência do convênio vigorava a partir da sua data de publicação até o dia 31 de dezembro de 2002 (Brasil, 1999).

A efetivação dos objetivos propostos no convênio de cooperação técnica firmado em junho de 1999, somente ocorreu a partir do dia 08 de agosto de 2000, quando o INCRA/MDA e o governo estadual/SAA assinaram um convênio para *a obtenção conjunta de imóveis rurais para fins de reforma agrária*. Neste convênio estava prevista a constituição projetos de assentamentos compartilhados, delegando ao governo estadual a atribuição para adquirir imóveis rurais, na forma do Decreto 433/92. Entre os seus objetivos estavam: 1) a aquisição conjunta e ou isolada de imóveis rurais para o assentamento de trabalhadores rurais sem-terra; 2) o reassentamento de pequenos agricultores assentados em áreas colonizadas ilegalmente em terras indígenas; 3) a unificação de ações que viabilizassem a aquisição conjunta de imóveis rurais, conferindo mais eficácia e racionalidade aos procedimentos administrativos; 4) a definição e homogeneização da política crédito dos assentamentos do Rio Grande do Sul independente da sua origem; 5) a delegação ao estado, no âmbito de seu território, para a realização de *vistoria e de avaliação de imóveis rurais*, previamente selecionados para a *compra e venda*, nos termos do artigo 5º do Decreto 433/92⁶¹⁹ (Brasil, 2000).

A obtenção conjunta de imóveis rurais ocorria através da *compra e venda*, na qual a terra nua e as benfeitorias após a sua avaliação eram pagas, uma parte em TDA's e uma parte em moeda corrente, na proporção estabelecida pelos convenientes para cada transação. O registro dos imóveis era feito de acordo com a fração ideal correspondente ao percentual de participação econômica dos convenientes no valor total do imóvel, ou se possível, na individualização da matrícula, em comum acordo, podendo ocorrer desmembramento ou unificação, já na ocasião da demarcação dos lotes, a fim de que cada conveniente pudesse individualizar a sua parte, ficando a matrícula com apenas um titular de domínio. A aquisição conjunta não excluía a possibilidade de aquisição isolada dos convenientes. A decisão da aquisição conjunta ocorria em instância coletiva dos convenientes, composta pelo Superintendente Regional do INCRA e pelo Diretor do DRA, cujos atos eram ratificados pelo Comitê Regional da Superintendência do Incra e o Conselho do FUNTERRA. Este último, em particular, favoreceu o Incra, pois ao submeter as compras dos imóveis rurais à aprovação dos membros do Conselho do Funterra, não era mais necessária a realização de uma audiência pública⁶²⁰.

Pelo convênio, os projetos de assentamentos criados no Estado do Rio Grande do Sul, a partir de 1999, independente o ente estatal que o instituiu, passaram a ser objeto da

⁶¹⁹ O artigo 5º, § 2º, assim expressa: “Mediante convênio, poderá ser delegada aos Estados, no âmbito dos respectivos territórios, a realização da vistoria e da avaliação de imóveis rurais previamente selecionados para compra e venda, que se destinem à implantação de projetos integrantes do programa de reforma agrária” (Brasil, 2004: 365).

⁶²⁰ Depoimento de Carlos Antonio Daí Pra (INCRA/RS).

mesma política creditícia, sem qualquer distinção. Para tanto, exigia-se apenas a medição topográfica dos lotes e a elaboração de um Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA), feito em separado ou conjuntamente pelos convenentes. Além disso, o convênio estipulava duas fases para o processo de constituição dos assentamentos: a) a fase de instalação que compreendia o período de um ano após a criação do projeto de assentamento, na qual se visava a sua auto-subsistência alimentar e a dotação de uma infraestrutura social (moradia, acesso à escola e saúde); b) a *fase de consolidação* iniciava assim que estivesse concluída a primeira fase, cujo objetivo principal era dotar o projeto de assentamento de infra-estrutura básica (água, estrada e eletrificação) (Brasil, 2000).

No que se refere às obrigações que competiam a cada um dos convenentes cumpre destacar: 1) cabia a ambos a designação de pessoal técnico qualificado para em conjunto promover a obtenção de imóveis rurais destinados à reforma agrária; 2) no pagamento da terra nua e das benfeitorias úteis e necessárias, em TDA's e em moeda corrente, coube ao INCRA no exercício de 2.000, entrar com um montante de R\$ 28.000.000 em TDA's, e R\$ 2.000.000 em moeda corrente, enquanto que o governo estadual entrou com um montante de R\$ 12.000.000 (Brasil, 2000)⁶²¹. O prazo de vigência do convênio iniciava-se a partir da data de publicação no Diário Oficial da União, expirando em 31 de dezembro de 2002, podendo ser prorrogado mediante Termo Aditivo (Brasil, 2000).

Nesta direção, a assinatura do primeiro Termo aditivo do convênio de aquisição compartilhada ocorreu 02 de abril de 2001, quando os convenentes definiram novos aportes de recursos, no qual ficou estipulado que o MDA/INCRA disponibilizaria R\$ 40.000.000 em TDA's e R\$ 4.500.000,00 em moeda corrente, ao passo que o governo estadual disponibilizaria R\$ 18.000.000, 00 em moeda corrente (Brasil, 2001). A tabela a seguir apresenta a totalização dos recursos investidos pelos governos no convênio.

Tabela 11: Recursos (em R\$ e TDA's) disponibilizados pelos convenentes, entre os anos de 2000 a 2002.

Ente governamental	Ano de 2.000	Ano de 2.001
INCRA	30.000.000,00	44.500.000,00
Governo Estadual	12.000.000,00	12.000.000,00
Total Geral	42.000.000,00	56.500.000,00

Fonte: Convênios e Aditivos/ INCRA/GRA.

Como já analisamos nos capítulos 4 e 5, o convênio de aquisição compartilhada de imóveis rurais acabou sendo funcional para a União e para o estado, na medida em que representou uma possibilidade destes cumprirem com as suas metas anunciadas publicamente. Apesar do seu curto período de vigência, o convênio permitiu a implantação de um número bastante razoável de PA's, conforme indicam os dados apresentados na tabela a seguir.

⁶²¹ Conforme já destacamos nos capítulos anteriores, a principal especificidade do convênio de obtenção conjunta de imóveis refere-se ao fato de ter sido o único, no qual um governo estadual entrava com uma contrapartida de recursos financeiros.

Tabela 12: Projetos de assentamentos compartilhados pelo Incra e o governo estadual, realizados no período de janeiro de 1999 a dezembro de 2002.

Período	Presidente/governador	Numero de Assentamentos	Área total em hectares	Numero de famílias
2001	FHC/Olívio Dutra	21	18306,63	826
2002	FHC/Olívio Dutra	06	2.110,70	84
Total Geral		27	20.417,32	910

Fonte: Incra (06/10/03)

Os dados da tabela acima mostram que a maioria dos PA's negociados no ano de 2000 foram criados oficialmente no ano de 2001, representando 77,78% do total dos projetos implantados através do convênio, contra 22,22% no ano de 2002. No que diz respeito aos percentuais relativos à área de terra adquirida observa-se que 89,66% ocorreu em 2001 e 10,34% em 2002. O percentual das famílias beneficiadas atingiu 90,77% em 2001 e 9,23% em 2002. Todos esses dados confirmam as informações prestadas nos depoimentos dos nossos entrevistados de que a partir terceiro quadrimestre de 2001 ocorreu um esvaziamento do convênio.

Ao somarmos o número de famílias assentadas pelo Incra através do convênio com aqueles realizados individualmente pela autarquia e confrontarmos com as metas anunciadas para o quadriênio de 1999 a 2002, torna-se possível perceber a importância assumida pelo convênio na política de assentamentos do governo federal. É o que mostram os dados apresentados na tabela a seguir.

Tabela 13: Confronto das metas anuais de famílias a serem assentadas pelo Incra com os resultados obtidos pela autarquia no período de 1999 a 2002.

	1999	2000	2001	2002	Total do quadriênio
Número de famílias assentadas pelo Incra	649	45	280	21	995
Número de famílias assentadas pelo convênio	---	---	826	84	910
Total anual	649	45	1.106	105	1905
Meta de famílias a serem assentadas pelo Incra*	2.500	800	2.500	2.500	8.300
Saldo final	-1.851	-755	-1.394	-2395	-6.395

Fonte: Incra (06/10/2003).

* Informações extraídas pelo autor das matérias publicadas no jornal Correio do Povo.

Os dados apresentados na tabela acima demonstram que convênio contribuiu para ampliar significativamente os resultados atingidos pelo Incra no quadriênio de 1999 a 2002, representando um percentual de 47,76% do total das famílias assentadas. Porém, nem mesmo o auxílio do convênio permitiu à autarquia atingir as metas anunciadas ao longo do período, acumulando um saldo negativo de 6.395 famílias. Tais dados confirmam o fraco

desempenho atingido pelo Incra no Rio Grande do Sul durante o segundo governo FHC. Ao analisarmos a dinâmica de funcionamento do convênio a partir dos depoimentos dos entrevistados, é possível levantar algumas das principais razões que concorreram para que o seu desempenho ficasse aquém das expectativas e fosse esvaziado a partir de 2001, as quais passaremos a pontuar na sequência.

Em primeiro lugar é preciso ter presente que o governo federal e o governo estadual apesar de apostarem nesse instrumento, o fizeram a partir de intencionalidades políticas distintas. Conforme analisamos nos capítulos anteriores, o governo federal apostou no convênio porque acreditava que as operações de compra e venda eram a melhor alternativa para se avançar na implantação de novos assentamentos no estado, evitando-se assim, de entrar em confronto direto com o patronato rural gaúcho. Além disso, o convênio previa um aporte de recursos pelo governo estadual, o que possibilitava a qualificação dos assentamentos. O governo estadual, por sua vez, esperava através do convênio agilizar a obtenção de terras a fim de cumprir com a sua meta acordada em campanha, valendo-se da parceria de um órgão dispunha dos principais instrumentos de obtenção de terras. Nesse contexto, o sucesso do convênio mediante a utilização das compras pelo decreto 433/92 dependia diretamente da continuidade das desapropriações litigiosas feitas pelo Incra, já que a maioria das ofertas de terras feitas à autarquia provinha de proprietários vizinhos aos assentamentos. Segundo Flávio Santana Xavier (INCRA/RS):

O mercado de terras para a reforma agrária, isto é, o mecanismo de compra e venda, só funciona quando conjugado à desapropriação feita pelo INCRA. O mercado de terras não vem para o INCRA, ele vem quase que obrigado. Quem oferecia terras para o INCRA? Em 90% dos casos eram terras limítrofes a assentamentos. Qual era a nossa estratégia? O INCRA fazia uma cabeça de ponte numa área não reformada e desapropriava um grande latifúndio improdutivo. Isso foi feito em Bagé, onde foram desapropriadas três grandes fazendas: Fundo, Madrugada e Jaguarão. Houve uma batalha judicial, o INCRA ganhou e a desapropriação aconteceu. Os vizinhos, por preconceito e uma série de circunstâncias, não querem ser vizinhos de sem terra, a pior ofensa para um fazendeiro é ser vizinho de sem terra. Então eles começam a vender, mas ninguém quer comprar. Qual é a lógica do mercado? O Estado só compra terra se houver desapropriações. Esse mecanismo não é fácil de calibrar, é preciso ter inteligência para escolher áreas importantes para a desapropriação. O convênio foi pensado nessa perspectiva (Entrevista ao autor).

Conforme analisamos na seção anterior, essa estratégia do Incra foi percebida pelo patronato rural e por sua entidade de representação, a FARSUL, a ponto de ter se convertido no principal motivo que fomentou o início das reações contra as vistorias em 1998 e que tiveram continuidade no período subsequente. Em consequência vêm-se observando uma queda drástica das desapropriações e da implantação de novos assentamentos. Nesse sentido, pode-se concluir que a falta de suporte político do governo federal às vistorias no estado contribuiu para reduzir a expansão das compras através do convênio. Tais evidências demonstram que a estratégia do MST de pressionar o Incra e governo federal a retomarem as vistorias era acertada, pois as possibilidades de implantar novos assentamentos valendo-se inclusive das compras dependiam da continuidade das desapropriações. Ao aceitar o veto imposto pelo patronato rural gaúcho e ao apostar fortemente no Banco da Terra, o governo federal dava mostras de que naquele momento, a intensificação da política de assentamentos não era prioridade.

O segundo aspecto determinante da dinâmica de funcionamento do convênio foi o aumento ocorrido no preço das terras, a partir do terceiro quadrimestre de 2001. Esse aumento era decorrente da desvalorização do Real e da reação ocorrida nos preços das *commodities agrícolas* comercializadas nos mercados internacionais, especialmente a soja, que é utilizada no estado como o principal indexador nas transações de compra e venda de imóveis rurais. Desse modo, a continuidade das compras de terras pelo Incra mediante a utilização do decreto 433/92 foi ficando cada vez mais inviável. É o que indica o depoimento de Frei Sérgio Görden (PT/RS):

Eu peguei um período em que preço da terra estava muito baixo. Nós adquirimos terra em São Luis Gonzaga a R\$ 1.950,00 o ha. Hoje, quatro ou cinco anos depois, o hectare está em torno de R\$ 8.000,00. Eu fui na festa de cinco anos do assentamento Conceição em Tupaciretã, que nós compramos a R\$ 1.650,00 ha. Hoje o hectare lá está entre oito e nove mil reais. Então começou naquele momento o aumento do preço da terra (Entrevista ao autor).

Esse aumento do preço das terras coincidiu com o momento em que o governo estadual passou intensificar o uso das desapropriações por interesse social com base na Lei 4.132/62, o que se constituiu no terceiro determinante. Esta mudança de estratégia estava diretamente relacionada ao aumento das pressões do MST para o cumprimento da meta do programa agrário estadual, cujos desdobramentos políticos resultaram na criação do GRA e na troca de titular para comandar a nova pasta. A partir de então, as desapropriações por interesse social converteram-se no principal instrumento acionado pelo GRA, já que os procedimentos para a sua realização eram mais rápidos do que as compras efetuadas pelo convênio⁶²². Isso atraiu as ofertas dos proprietários de terra ao governo estadual que preferiam essa modalidade, pois o pagamento era realizado à vista e em juízo. É o que indica o depoimento de Antonio Marangon (GRA/RS):

No início havia proprietários que concordavam, porque nós encurtamos os prazos de resgate dos TDAs para 5 anos. Mas as desapropriações eram muito morosas. Antes da minha chegada no GRA o governo estadual teve que buscar formas de agilizar o processo. Pela desapropriação através da lei 4.132, era só o governo ter dinheiro que ele conseguia adquirir uma área. (...) Já no segundo ano nós utilizamos muito mais a desapropriação, por isso diminuiu o número de assentamentos. E os proprietários, quando sentiram que poderiam ser remunerados integralmente à vista, preferiram esse instrumento (Entrevista ao autor).

O deslocamento das ofertas de terras para o governo estadual acabou esvaziando o convênio de aquisição compartilhada. Segundo Carlos Antonio Daí Pra, Ex-Coordenador de Aquisição de Terras do INCRA: “Na época eu representava o Incra e eu coloquei para o Marangon e o Isaías: “Olha, a aquisição com base na 4.132 enquanto funcionar vai dar celeridade, mas vai esvaziar o convênio. E foi o que realmente aconteceu. Tanto é que nós não tivemos praticamente área nenhuma depois” (Entrevista ao autor). Nesse processo, o governo estadual realizava as suas desapropriações favorecendo-se das informações compartilhadas no convênio, uma vez que existia um cadastro comum dos proprietários interessados em vender os seus imóveis rurais. Quando os proprietários desistiam de

⁶²² Segundo o depoimento de Carlos Antonio Daí Pra (INCRA/RS), a morosidade nas operações de compra pelo decreto 433/92 ocorria principalmente em função da demora na emissão dos TDA's e da paralização das atividades da União entre os meses de dezembro e março, o que atrasava muito o andamento dos processos (Entrevista ao autor).

negociar os seus imóveis através do convênio, o governo estadual adquiria-os através do instrumento da desapropriação⁶²³. Segundo Antonio Marangon, Ex-Secretário Estadual da Reforma Agrária, esse procedimento, não chegou a gerar conflitos políticos com a Superintendência Regional do Incra: “Na verdade, o problema era o limite burocrático. Por mais boa vontade que o INCRA, ou que o Jânio Guedes tivesse, nós nos deparávamos com os problemas burocráticos, a aquisição de terras não andava” (Entrevista ao autor).

O enfraquecimento do convênio envolveu também razões de ordem política, conforme indica o depoimento de Jânio Guedes da Silveira (INCRA/RS):

Da parte do MST havia uma pressão sobre o estado, porque se estava dividindo os louros. Na hora de anunciar metas, o INCRA anunciava o assentamento de tantas famílias junto com o estado. Do ponto de vista político isso criou uma nebulosa para o Movimento, já que era preferível que o estado assentasse. O MST sempre cobrou mais do INCRA a responsabilidade pela reforma agrária, mas na hora que o estado entrou... a gente começou a notar isso. Em segundo lugar, o estado, através da coordenação do GRA começou a dizer que os processos estavam demorando muito em Brasília, que demorava muito para emitir TDAs e às vezes os proprietários desistiam do negócio. Em vez de se melhorar o processo para que o convênio fosse viabilizado, começou-se a pôr defeitos no convênio. E o convênio estava andando normalmente, com ampla aceitação em Brasília, era só fortalecê-lo e a lutar por ele. Só que o estado começou também a se dar conta – com alguma razão e por pressão do MST – que o convênio estava ajudando o INCRA a apenas comprar terras e a não tocar as desapropriações. Daí veio o discurso de que o INCRA tinha que desapropriar. Não se entendia que o convênio viabilizava o INCRA e que o importante era produzir resultados. O INCRA poderia continuar fazendo desapropriações, mas o convênio tinha que ser fortalecido. Não se lutou nem por um nem por outro, o governo estadual acabou criando um instrumento próprio para desapropriar. Resgatou-se uma lei antiga, pela qual o estado poderia desapropriar pagando em dinheiro (Entrevista ao autor).

Apesar do depoimento acima reconhecer a necessidade de que o Incra deveria manter as desapropriações em concomitância ao convênio, o que se observou na prática foi uma indisposição política do governo federal em apostar nessa via, já que isso implicava em confrontar os interesses do patronato rural, colocando o Incra numa situação incômoda de realizar vistorias mediante o uso de reforço policial, o que de fato ocorreu em diversas situações. Nesse contexto, é bastante compreensível que o Ex-Superintendente se posicionasse pela defesa enfática do convênio de aquisição compartilhada. No que diz respeito ao MST não é lícito supor que este fosse minimizar as suas pressões sobre o governo federal pela retomada das vistorias, já que isso reforçaria ainda mais a lógica da reforma agrária negociada em curso nas compras realizadas pelo convênio ou através do Banco da Terra. Até porque, o MST tinha clareza de que o agente principal na execução da reforma agrária era o governo federal e que os instrumentos disponíveis ao governo estadual eram limitados, o que o levou a ter uma certa tolerância em relação às compras estaduais.

O último determinante foi à aproximação do calendário eleitoral, o que levou ambos os governos a recuarem nas suas iniciativas em relação à reforma agrária. No caso do governo federal, isso se desdobrou na retirada do suporte político à continuidade das vistorias, o que resultou na exoneração do Superintendente Regional do Incra em maio de

⁶²³ Depoimento de Carlos Antônio Daí Pra (INCRA/RS).

2002 e numa drástica redução do número de famílias assentadas em relação ao ano de 2001, conforme demonstra a tabela 5. No caso do governo estadual, a política agrária ficou limitada em face do seu estrangulamento financeiro, não solucionada pelas duas tentativas frustradas de aprovar uma reforma tributária estadual na Assembléia Legislativa. E também, pela diminuição do grau de prioridade conferido à reforma agrária que já não era tão consensual quanto no seu início, conforme já analisamos no capítulo V.

Do que foi exposto nesta seção é possível reter as seguintes considerações:

1. O convênio de cooperação técnica fazia parte da política de descentralização proposta pelo MDA da qual o governo Olívio Dutra se opunha. No entanto, isso não impediu a sua assinatura, uma vez que os principais pontos divergentes foram excluídos da proposta, sendo que o principal deles era o Banco da Terra.
2. A assinatura do convênio permitiu aos entes federados o compartilhamento de uma série de atividades, antes exclusivas ao INCRA. Com isso, os assentamentos existentes no Rio Grande do Sul foram tratados indistintamente, tanto pelo governo federal quanto pelo governo estadual, tornando-os beneficiários de políticas públicas de ambas as esferas de governo.
3. A medida mais importante realizada no âmbito da proposta global do convenio de cooperação técnica foi a assinatura de um convênio de aquisição compartilhada de imóveis rurais, em agosto de 2000, destinadas a implantação de novos assentamentos. Essa medida foi inovadora no estado, uma vez que antes dela inexistiam assentamentos constituídos de forma compartilhada com o governo federal.
4. Apesar da curta duração do convênio de aquisição compartilhada, observa-se pelos dados apresentados nas tabelas que este contribuiu para ampliar significativamente não apenas os resultados atingidos pelo Incra, quando os resultados atingidos pelo governo estadual entre os anos de 1999 a 2002.
5. Ao analisarmos as razões que contribuíram para que o desempenho do convênio de aquisição compartilhada de imóveis ficasse aquém das expectativas e fosse esvaziado a partir do ano de 2001 e possível enumerar as seguintes: a) o sucesso do convênio dependia de uma ação casada com as desapropriações litigiosas realizadas pelo INCRA, posto que a maioria das ofertas para as compras via Decreto 433 provém de proprietários vizinhos aos assentamentos. A secundarização das desapropriações litigiosas no Rio Grande do Sul no segundo governo FHC acabou contribuindo para reduzir as possibilidades de ampliar as compras governamentais. Tal constatação é demonstrativa de que a estratégia do MST em pressionar o Incra pela retomada das vistorias para fins de desapropriação era acertada; b) a conexão existente entre a reação nos preços das commodities internacionais e o preço das terras no estado inviabilizou a continuidade das compras através do Decreto 433, uma vez que os proprietários resistiam em negociar as suas terras através dos TDA's; c) o aumento no preço das terras coincidiu com a intensificação das desapropriações conduzidas pelo governo estadual. Neste processo, a possibilidade dos proprietários serem remunerados à vista e em dinheiro deslocou as ofertas de terras para o GRA, o que contribuiu para esvaziar o convênio com a União; c) as pressões do MST sobre o governo estadual a respeito de uma possível "divisão dos louros" com o governo federal facultada pelo convênio, atuaram como um componente de ordem política neste processo. Tais pressões eram justificadas pela percepção acertada do MST de que o convênio estava fazendo o Incra a se

concentrar nas compras em detrimento das desapropriações; d) por fim, um último aspecto determinante neste processo foi à aproximação do calendário eleitoral, o que levou ambos os governos a recuarem nas suas iniciativas em relação à reforma agrária.

6.3. A implementação do Banco da Terra no Rio Grande do Sul: uma leitura política

Viu-se no capítulo IV que a dinâmica da luta política em ocorrida em torno da questão agrária durante os anos de 1999 a 2002 foi marcada pelas pressões do MST sobre o Incra para que este realizasse vistorias e agilizasse a implantação dos assentamentos no estado a fim de cumprir com as metas acordadas. No entanto, a ação política articulada da FARSUL para impedir as vistorias e os constantes recuos do governo federal impossibilitaram a continuidade das desapropriações litigiosas, adotando-se uma política agrária que privilegiou o acesso a terra através de transações mercantis, tais como aquelas ocorridas no âmbito do Banco da Terra, do convênio de aquisição compartilhada, e da fracassada tentativa de realizar um leilão de terras no estado.

Entre todas essas alternativas, o Banco da Terra foi sem sombra de dúvida, o principal programa adotado pelo governo federal no Rio Grande do Sul, cujo grau de prioridade política é atestado pela magnitude do volume de recursos investidos e pelo número de famílias financiadas, conforme se verá adiante. A dificuldade de acesso aos dados oficiais sobre os resultados atingidos pelo programa no estado nos impede de realizar uma análise mais detalhada sobre a sua atuação, principalmente no que tange a verificação do número de famílias financiadas por município, da área média adquirida, as regiões de maior incidência do programa, do perfil dos agricultores financiados, entre outras⁶²⁴. Diante dessas limitações, a nossa análise sobre a especificidade da sua dinâmica de atuação no estado terá como fontes principais o conjunto das entrevistas realizadas com os porta-vozes dos movimentos sociais do campo e gestores públicos, valendo-se ainda de informações secundárias obtidas em algumas das poucas pesquisas realizadas sobre a atuação do programa no estado, entre as quais destacam-se os trabalhos de Antonello (2003) e Pereira (2004) e DESER (2005).

Em nível nacional, o Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra foi criado pela Lei Complementar Nº: 93, em 04 de fevereiro de 1998 com a finalidade de financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural, podendo incluir contratos de financiamento individuais e coletivos até o limite de R\$ 40.000,00. Entre os itens financiados pelo Fundo estavam: a) a compra de terras; b) a implantação de infraestrutura nos assentamentos (residência, energia elétrica, água, estradas, etc); c) os custos

⁶²⁴ Durante o período de realização desta pesquisa solicitamos em várias ocasiões aos gestores do Banco da Terra as informações contendo os resultados globais do programa no estado e obtivemos como resposta que esta solicitação deveria ser encaminhada aos integrantes do governo Lula. No entanto, nem mesmo os novos ocupantes do MDA nos forneceram informações sobre o programa, o que nos levou a desistir de fazer novos pedidos. Lamentavelmente, as informações sobre a atuação desse programa continuam sob sigilo, quando deveriam ser de livre acesso e de conhecimento do público interessado, principalmente por ter se tratado de uma política que ocupou centralidade no governo anterior e que prossegue no atual governo com algumas reformulações. A posição dos integrantes do MDA em sonegar as informações sobre os resultados do Banco da Terra é no mínimo contraditória, já que um dos principais argumentos utilizados para “suspender” o programa no início de 2003 foi a constatação da existência de irregularidades na sua gestão. Nos parece lógico que diante de tais evidências, a postura mais adequada seria justamente a de tornar públicas essas informações, a fim de que pudessem passar pelo crivo das análises dos pesquisadores e estudiosos sobre o tema.

de operacionalização (despesas cartorárias, projetos para obtenção de financiamentos e despesas topográficas). A contrapartida exigida nos financiamentos era a hipoteca ou a alienação fiduciária do próprio imóvel que estava sendo adquirido (Pereira, 2004: 222).

A lei estabeleceu como beneficiários do Fundo: 1) os trabalhadores rurais não proprietários, preferencialmente os assalariados, os parceiros, os posseiros e arrendatários, desde que comprovassem, no mínimo, cinco anos de experiência na atividade agropecuária⁶²⁵; 2) os agricultores proprietários cuja área não alcance a dimensão de uma propriedade familiar conforme está estabelecido na legislação (Brasil, 2004: 417).

Os financiamentos concedidos através do Banco da Terra tinham um prazo de amortização de até 20 anos, no qual estava incluído um período de carência de três anos. As taxas de juros variavam de acordo com o montante financiado, podendo incluir as seguintes situações: a) até R\$ 15.000,00 juros de 6% ao ano; b) entre R\$ 15.000,00 e R\$ 30.000,00 juros de 8% ao ano; c) entre R\$ 30.000,00 e R\$ 40.000,00 juros de 10% ao ano. Havia ainda, um bônus de adimplência de 50% sobre a taxa de juros e um limite máximo de até 12% de juros ao ano (Pereira, 2004: 223).

A gestão do programa em nível nacional ficava sob a responsabilidade de um Conselho Curador, constituído por sete ministros de estado, pelos presidentes do BNDES e do INCRA e por dois representantes dos potenciais beneficiários. Essa cota de representação foi ocupada somente em fevereiro de 2001, sendo que as entidades indicadas pelo ministro Raul Jungmann foram a Contag e a Força Sindical⁶²⁶. A função do Conselho era a de coordenar todas as ações de operacionalização do programa (Pereira, 2004: 225; Deser, 2005: 04).

Teoricamente, a aplicação dos recursos estava vinculada a elaboração de Programas de Reordenação Fundiária (PRF's) pelos estados e associações de municípios. Nesses programas estavam previstos o estabelecimento de diretrizes regionais, metas, ações e resultados esperados em cada uma das unidades federativas que firmariam o Termo de Cooperação com o Conselho Curador do Banco da Terra. Os PRF's tinham um contrato de compromisso legal-institucional que funcionavam como contratos de gestão entre entes federados, cujo prazo de abrangência era de um ano, sendo renováveis a cada solicitação de recursos (Pereira, 2004: 225).

A implantação do Banco da Terra dependia da adesão prévia de entes federativos, os quais podiam ser estados e ou associações de municípios/prefeituras, permitindo assim, que o processo passasse por cima da posição assumida pelos governadores. Caso houvesse a adesão dos entes federados, o passo seguinte era a estruturação de uma Agência Estadual do Banco da Terra e Núcleos Municipais responsáveis pela capilarização do programa. Além disso, a agência deveria estabelecer parcerias e envolver os Conselhos Estaduais/Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável na elaboração e posterior execução dos PRF's, que depois de serem concebidos deveriam ser submetidos à aprovação do Comitê Técnico da Secretaria Executiva do Conselho Curador. Após esse trâmite, o montante de recursos era liberado ao agente financeiro e só então a Agência passava a divulgar o Banco da Terra informando aos pretendentes sobre as regras e as condições de

⁶²⁵ A comprovação da experiência de trabalho podia ocorrer através de quatro formas: a) os registros na carteira de trabalho; b) a declaração de cooperativas ou associações representativas (de grupos de produtores ou trabalhadores rurais); c) atestado dos órgãos estaduais ou municipais participantes do Banco da Terra; d) a declaração do sindicato patronal ou de trabalhadores rurais (Pereira, 2004: 222).

⁶²⁶ O MST recebeu um convite do ministro para integrar o conselho, porém em razão da sua oposição ao programa se negou a participar do mesmo.

pagamento, bem como a necessidade de serem formadas associações para negociar a compra das terras diretamente com os proprietários. Após a negociação, os pretendentes deveriam preencher uma carta consulta com os seus dados pessoais e econômicos, bem como dos termos relativos à negociação. Essa carta era apreciada pelo CEDR e aprovada ou não pela Agência do Banco da Terra (Pereira, 2004: 226-227).

No Rio Grande do Sul, o Banco da terra começou a ser implementado a partir de 1999 quando foram realizadas as primeiras articulações políticas com essa finalidade. O seu lançamento oficial ocorreu no dia 23 de agosto, data em que foram assinados os três primeiros convênios de cooperação técnica com as associações de municípios gaúchos⁶²⁷. Entretanto, o programa somente ganhou impulso a partir de janeiro de 2000, quando o governo federal anunciou oficialmente a instalação do Gabinete Regional da Reforma Agrária para a região Sul e as primeiras liberações de recursos começaram a se efetivar. Na sua primeira fase, o programa foi coordenado por Ezídio Pinheiro (PSDB/RS) que permaneceu no cargo até o dia 02 de janeiro de 2001, quando essa função foi repassada par Vulmar Leite (PSDB/RS) que conduziria os trabalhos até o final de 2002⁶²⁸.

Desde a sua implantação o Banco da Terra não sofreu nenhum tipo descontinuidade, tendo apresentado uma adesão constante de novos beneficiários durante os três anos em que esteve em vigor. A tabela a seguir montada a partir dos dados sistematizados por Pereira (2004), demonstra o volume de gastos e famílias financiadas pelo Banco da Terra no Rio Grande do Sul.

Tabela 14: Comparativo do volume de gastos e famílias financiadas pelo Banco da Terra no Brasil e no Rio Grande do Sul entre os anos de 1999 a 2002.

Ano	Brasil (17 estados)		Rio Grande do Sul	
	N. Famílias	Gasto (R\$)	N. Famílias	Gasto (R\$)
1999	1	38.000	---	---
2000	2.833	61.221.510,00	784	14.692.949
2001	13.198	297.553.471,00	4.275	88.746.559,00
2002	13.683	277.754.483,00	3.425	70.389.759,00
Total	29.715	636.567.464,00	8.484	173.829.267,00

Fonte: Unidade Técnica Nacional do Programa Nacional de Crédito Fundiário, apud, Pereira (2004: 229-230).

De acordo com os dados apresentados na tabela acima, entre os anos de 2000 e 2002 o Banco da Terra financiou no Rio Grande do Sul um contingente de 8.484 a um custo total de R\$ 173.829.267,00, o que representou 28,5% do total das famílias beneficiadas e 27,3% do total dos recursos investidos pelo programa em todo o país. Já na pesquisa realizada pelo DESER (2005, p. 05), consta que entre os anos de 2000 e 2003 o Banco da Terra financiou 10.136 contratos, totalizando R\$ 209,7 milhões. Ambas as fontes apesar de não serem coincidentes atestam a importância assumida pelo Banco da Terra no estado, cuja superioridade em relação ao programa oficial de reforma agrária pode ser contrastada pelos dados apresentados nas tabelas das seções anteriores deste capítulo, pelas quais se constata que o Incra assentou 995 famílias em 23.347 hectares entre os anos de 1999 a 2002. O mesmo ocorre quando somamos os resultados obtidos individualmente pelo Incra àqueles do convênio de aquisição compartilhada, os quais perfazem um total de 1905 famílias

⁶²⁷ *Banco da terra libera 5 milhões* (Correio do Povo, 24/08/1999); *Jungmann assina três convênios* (Correio do Povo, 24/08/1999).

⁶²⁸ *Schuch pede coordenador para o Banco da Terra* (Correio do Povo, 01/02/2001); *Secretário do Pronaf no RS irá dirigir o Banco da Terra* (Correio do Povo, 14/02/2001).

assentadas em 43.764,32 hectares. Ou seja, dependendo da base de dados que utilizamos para a comparação, os resultados atingidos pelo Incra chegam a aproximadamente ¼ ou 1/5 daqueles obtidos através do Banco da Terra. A partir desses resultados percebe-se que o Rio Grande do Sul foi o estado onde o Banco da Terra obteve a maior abrangência, em relação aos demais estados onde o programa atuou, o que nos leva a indagar quais foram as principais razões que explicam tal acontecimento, as quais serão pontuadas na sequência.

Em primeiro lugar é preciso ter presente que existe uma grande demanda por terra no Rio Grande do Sul que se concentra principalmente nas regiões onde predominam a pequena propriedade familiar oriunda dos processos de colonização por imigrantes europeus, notadamente no Norte e no Nordeste do estado. Nessas regiões a sucessão hereditária continua gerando um processo de fragmentação das propriedades rurais, que somadas às dificuldades de inserção econômica da pequena produção familiar nos mercados agrícolas crescentemente oligopolizados da atualidade, vêm limitando seriamente as condições de reprodução social das famílias de agricultores. Com isso, muitas dessas famílias, ou uma parte dos seus integrantes, acabam sendo obrigados a migrarem para os centros urbanos em busca de alternativas de trabalho e sobrevivência, o que tem resultado num crescente esvaziamento demográfico de algumas regiões rurais do estado, principalmente em função da saída dos mais jovens. A consequência imediata desse processo é o aumento da população de idosos nas comunidades rurais, muitos dos quais assim que atingem a idade de aposentadoria também optam por migrar para as cidades e as suas antigas propriedades, ou são arrendadas a terceiros, ou acabam sendo subutilizadas⁶²⁹. Além disso, a fragmentação das pequenas propriedades rurais tem acentuado a multiplicação dos sítios de lazer, onde os novos proprietários freqüentemente são constituídos por profissionais liberais oriundos dos centros urbanos. Como agravante, no momento em que os herdeiros dão entrada no inventário de uma propriedade, muitos advogados têm cobrado os seus honorários em terra, convertendo-os automaticamente em proprietários de pequenos sítios⁶³⁰.

Nessas regiões, tal situação tem colocado em evidência dois tipos de problemas agrários: de um lado, a existência de uma demanda pelo acesso a terra, principalmente por parte das populações mais jovens e, por outro lado, a existência de propriedades subutilizadas em face do êxodo rural. Neste contexto, as atuais políticas agrárias precisam necessariamente atuar em dois flancos, de um lado ampliar o acesso a terra e de outro promover algum tipo de reordenamento fundiário que recomponha as propriedades a um módulo mínimo, a fim de permitir melhores condições para a reprodução social dos seus titulares. Tais medidas necessitariam ser acompanhadas de políticas públicas que permitam o fortalecimento e a viabilização sócio-econômica das formas familiares de produção agrícola.

Em linhas gerais, o diagnóstico desses problemas é compartilhado pelas organizações de representação dos trabalhadores rurais do estado, porém as soluções propostas são divergentes. Os movimentos que integram a Via Campesina – dos quais o MST é a sua maior expressão – partem do entendimento de que os problemas agrários encontrados nas regiões Norte e Nordeste do estado somente serão solucionados no âmbito de um programa massivo de reforma agrária que incida sobre as regiões de maior

⁶²⁹ Sobre a imigração e envelhecimento da população rural consultar Camarano & Abramovay (1999); Anjos & Caldas (2005).

⁶³⁰ Entrevista concedida ao autor por Ezídio Pinheiro (FETAG/RS).

concentração fundiária, no qual já estaria incluído o reordenamento fundiário, enquanto que a FETAG e a FETRAF-Sul reivindicam a necessidade de programas de crédito fundiário, pois entendem que num contexto de limitações políticas e institucionais impostas à reforma agrária na atualidade essa seria a via mais adequada para garantir a reprodução social das formas familiares de produção.

Além disso, existem diferenças relativas às formas de ação adotadas por esses movimentos sociais e sindicais. O MST ao longo da sua trajetória histórica no estado tem optado pela organização de acampamentos e ocupações de terras como as suas principais formas de ação política. A pressão social exercida por essas ações levou os governos federais e estaduais a implantarem assentamentos rurais, conferindo ao MST um alto grau de legitimidade política na luta pelo acesso a terra. Entretanto, em razão da natureza de enfrentamento que essas ações políticas ensejam, pelo grau de sacrifício das famílias em permanecerem acampadas por tempo indeterminado e da estigmatização social impingida aos sem terra, uma parcela significativa dos agricultores que reivindicam terra acabam optando por não ingressar nas fileiras do MST. Ademais, o próprio movimento admite que não tem condições de organizar todas as pessoas que demandam terra no estado⁶³¹.

No que diz respeito à FETAG, observa-se que desde a retomada das ocupações de terras nos anos 80, a sua opção política sempre foi a de manter uma relação de apoio pontual ao MST e à luta por reforma agrária sem participar diretamente dela, posicionando se preferencialmente pelas políticas de crédito fundiário. É o que indica o depoimento de Ezídio Pinheiro, presidente da entidade:

Aqui no Rio Grande do Sul, quando surgiram os movimentos de luta por terra, houve em 1983 uma discussão com eles sobre o papel de cada um, e se entendeu que a FETAG seria mais uma entidade de apoio. Na época de fato havia um apoio maior, mas nunca houve uma ocupação da Fetag. Ocorreram alguns casos em Uruguaiana pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais que não deram certo. Agora em 2003, num grande congresso nosso, deliberou-se que os STR, com o apoio da Fetag deveriam trabalhar para a realização de ocupações, mas não houve ainda iniciativas. O público da Fetag é o da agricultura familiar, que prefere comprar terras. (...) Eu não vejo prejuízo na existência de mais de um movimento com esse caráter no Rio Grande do Sul, o problema é que isso não se sustenta no Rio Grande do Sul. O pessoal da Fetag não é muito favorável à ocupação. Eu falo em nome dos sindicatos. Temos uma boa relação com o MST, mais do que com a Fetraf e nós com eles. O MST não é um concorrente. Infelizmente existe até isso, concorrência para ver quem resolve mais problemas. A Fetag representa os milhares de pessoas que querem comprar terra, que querem pagar (Entrevista ao autor).

É interessante registrar que neste depoimento há uma certa naturalização da idéia de que a base social da FETAG “prefere comprar terras”, o que em certa medida acaba servindo de justificativa para que a entidade não assuma posições que impliquem num maior questionamento da estrutura fundiária e na proposição de ações políticas mais contundentes, tais como as ocupações de terras, que já fazem parte do repertório de ações políticas de muitos sindicatos e federações da Contag em outros estados do Brasil. Além disso, é preciso ter presente que as organizações políticas na maior parte das vezes não funcionam como mero reflexo da vontade das suas bases, ao contrário, o papel das

⁶³¹ Entrevista concedida ao autor por Mário Lill (MST/RS).

lideranças é de suma importância na construção daquelas que são consideradas as “questões políticas” relevantes.

Como se vê, a implantação do Banco da terra encontrou terreno fértil para se viabilizar no estado, pois além da existência de um elevado contingente de agricultores que reivindicam o acesso a terra, contou ainda com a preferência da FETAG pela alternativa do crédito fundiário. Segundo Ezídio Pinheiro, o presidente da FETAG: “A demanda para o Banco da Terra no Rio Grande do Sul era de 113 mil famílias inscritas nos sindicatos. Para fazer o levantamento, nós abrimos inscrições e cada um inscrevia um número de pessoas interessadas” (Entrevista ao autor). Apesar desse número ser impressionante, é preciso advertir que não se trata de uma informação pública passível de ser comprovada através do confronto dos cadastros dos sindicatos com o número oficial de inscritos no programa, a exemplo do que ocorre com as famílias cadastradas no Incra.

Uma segunda razão que explica a magnitude da adesão ao Banco da Terra está relacionada diretamente à montagem de uma estrutura descentralizada de gestão do programa no estado. Isso porque os movimentos sociais e sindicais do campo desde o início se posicionaram contra a implantação do Banco da Terra, enquanto que as organizações do patronato rural prontamente o apoiaram (Medeiros, 2002). No Rio Grande do Sul esse cenário não foi muito diferente do que ocorreu em nível nacional, uma vez que o MST e as demais organizações que integram a Via Campesina foram radicalmente contra a implantação do programa combatendo-o politicamente, sendo que as críticas dirigidas ao programa não se diferenciaram muito daquelas que estavam sendo feitas em nível nacional, conforme explicita o depoimento de Mário Lill, membro da direção estadual do MST:

Por princípio somos contra a mercantilização da terra. O crédito fundiário só ajuda a elevar o preço da terra e a dificultar a sua redistribuição. Não pode existir crédito fundiário. É função do Estado reorganizar a propriedade da terra. As pessoas que não têm terra não resolvem a questão fundiária comprando terra de outro pequeno, o irmão comprando de outro irmão, o filho comprando do pai. Isso não muda a relação. É preciso descentralizar a propriedade da terra, e o crédito fundiário não permite essa descentralização, ele não reformula a posse da terra. Por isso o MST é contra o crédito fundiário. Trata-se de um princípio filosófico (Entrevista ao autor).

A Fetraf-Sul, por sua vez, concentrou as suas críticas na forma de condução do programa, uma vez que essa entidade também considera o crédito fundiário uma política importante para a sua base social. Segundo o depoimento de Eloir Griseli, dirigente da FETRAF-Sul:

Nós não concordamos com a forma de implementação do Banco da Terra, com os critérios utilizados e com a sua prefeiturização, por uma questão político-partidária. Agora, o crédito fundiário é importante para um setor da agricultura familiar (principalmente para filhos de agricultores), mas ele precisa melhorar muito. Mas com R\$ 40 mil se compra muito pouca terra em alguns lugares. Na minha avaliação o crédito fundiário é importante, se pensado na lógica do desenvolvimento, e não na lógica da comercialização da terra e na politicagem que ocorreu. O grande problema do Banco da Terra foi que a maioria das operações foi terra-papel, sem fiscalização, beneficiando prefeitos e seus parentes, funcionários públicos e outros, principalmente no Rio Grande do Sul. Não mudou nada a estrutura de produção. A análise do próprio governo detectou muitos roubos através do Banco da Terra no Brasil inteiro. Mas aqui no Rio

Grande do Sul achamos que o programa é bom e precisa ser melhorado⁶³².
(Entrevista ao autor).

Das entidades de representação dos trabalhadores rurais, a única exceção à regra foi a FETAG que pressionada pelos seus sindicatos passou a defender a implantação do Banco da Terra no estado, o que contrariava inclusive a posição assumida pela CONTAG em nível nacional que se opunha ao programa⁶³³. O depoimento de Heitor Schuch, ex-presidente da FETAG, indica como isso ocorreu:

Houve um congresso da Contag em que esse assunto estava muito quente, e nós fomos lá com 242 delegados defendendo o Banco da Terra. O Brasil inteiro contra nós. Só Santa Catarina e o Paraná nos apoiaram. Aqui existia uma demanda muito grande de agricultores querendo comprar terra. Outra questão relevante em relação a esse tema é que os valores do CFCP (Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural) eram menores que os do Banco da Terra, e não possibilitavam comprar terra aqui no Rio Grande do Sul. Então a polêmica girou muito mais em torno dos valores de um programa para o outro (Entrevista ao autor).

O fato dos movimentos sociais e sindicais do campo que integravam o governo estadual serem contrários a implantação do Banco da Terra levou o mesmo a não assinar o termo de cooperação com o governo federal, a exemplo dos demais estados governados por partidos de oposição ao governo federal. Esse posicionamento foi expresso pelo secretário estadual da Agricultura, José Hermetto Hoffmann, no Fórum de Agricultura, realizado no dia 10 de junho em Brasília, que na ocasião assim declarou: “Não aceitamos o Banco da Terra. Esvazia os movimentos sociais e privilegia a reforma agrária de mercado”. Além disso, o governo estadual destacava que as condições oferecidas pelo programa o tornavam impagável (Zero Hora, 11/06/1999). A negativa do governo estadual em assinar o convênio do Banco da Terra, não impediu que este fosse implantado no estado, pois o MDA realizou os convênios diretamente com as associações de municípios que integravam a Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), contando ainda com o apoio de três universidades do estado: a Universidade Regional Integrada (URI), a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e a Universidade Federal de Pelotas (UFPEL)⁶³⁴.

Paradoxalmente, a oposição do governo estadual ao Banco da Terra acabou contribuindo para que se criasse uma estrutura descentralizada que viabilizou a implantação

⁶³² Este depoimento revela que não há por parte da FETRAF-SUL nenhuma crítica ao instrumento do crédito fundiário como uma modalidade de acesso a terra, e sim, à forma como foi conduzido o Banco da Terra. Diferentemente dos movimentos que integram a Via Campesina que criticam a mercantilização da terra e apontam a reforma agrária ampla e massiva como uma medida fundamental para a transformação do campo, a FETRAF-Sul nos seus documentos mais recentes tem apostado no crédito fundiário como uma alternativa para garantir a permanência dos jovens no campo (Fetraf-Sul, 2003). Essa opção relaciona-se em parte ao rebaixamento político conferido à reforma agrária como estratégia de transformação do campo brasileiro e a adoção de uma postura mais “pragmática” e “propositiva”, na qual a sua estratégia de desenvolvimento rural está voltada para a busca de alternativas que fortaleçam a agricultura familiar, porém, sem rupturas e dentro do quadro vigente (Favareto & Bitencourt, 2001: p. 387).

⁶³³ Segundo Ezídio Pinheiro (FETAG/RS): “A Fetag custou a entrar no programa. Os sindicatos entraram rápido, porque aí o processo foi de baixo para cima. A Fetag de fato assumiu o Banco da Terra um pouco antes da minha saída do programa [ocorrida em 02/01/2001], porque a demanda estourou, houve mais de 100 mil inscrições. Na verdade, a Fetag nunca foi contra, ela ficou esperando o que ia acontecer, até porque a Contag era contra, então a Fetag não ia se rebelar” (Entrevista ao autor).

⁶³⁴ Entrevista concedida ao autor por Ezídio Pinheiro (FETAG/RS).

do programa no estado, conforme explicita o depoimento de Heitor Álvaro Petry (PPB), prefeito de Vera Cruz e presidente da FAMURS:

Embora a decisão do governo tenha sido o motivo de críticas de vários setores, eu tenho dito que ela merecia um elogio, porque ela criou oportunidade para se estabelecer uma relação direta com os municípios, e foi isso que constituiu a base para o programa ter um bom desenvolvimento. Se fosse via governo estadual, o resultado teria sido outro, porque a máquina é mais pesada, mais concentrada, não tem capilaridade. O gesto do governo Olívio, embora do ponto de vista político merecesse uma repreensão, do ponto de vista prático foi positivo, pois ficou de fora e isso permitiu que os municípios abraçassem o Banco da Terra (Entrevista ao autor).

Desse modo, não foi preciso constituir oficialmente uma Agência Estadual do Banco da Terra, pois foram criadas 23 agências regionais representadas pelas associações de municípios que assinaram os convênios, as quais contavam com um trabalho de suporte das universidades. O fato de não ter sido criada oficialmente uma Agência Estadual, não significa que o programa não tivesse uma coordenação estadual, a qual era integrada por um coordenador geral, um coordenador técnico e um secretário. Além disso, havia um conselho estadual de caráter “oficioso” integrado pelas seguintes organizações: FETAG, FAMURS, FECOAGRO, UFSM e URI, no qual eram discutidas algumas regras de funcionamento do programa no estado⁶³⁵ (Antonello, 2003: p. 03). Tal processo dotou o programa de um elevado grau de capilaridade, pois as inscrições no programa eram feitas somente nos STR’s e a seleção dos beneficiários era realizada pelos Conselhos Agropecuários, estimulando a sua criação naqueles municípios em que estes não existiam. Além disso, oposição do governo estadual ao programa implicou na retirada do suporte da assistência técnica oferecida pela EMATER/RS na elaboração dos projetos, os quais tinham que ser supridos pelas prefeituras⁶³⁶.

A constituição dessa estrutura descentralizada é apontada pelos integrantes do governo federal, pela FETAG e pela FAMURS como um dos principais fatores que permitiram ao programa uma maior velocidade e escala⁶³⁷. No entanto, as entrevistas com os gestores do Banco da Terra oferecem indícios de que essa mesma estrutura foi responsável por um descontrole dos financiamentos concedidos, devido à ausência de critérios válidos para todo o estado, conforme aponta o depoimento de Ezídio Pinheiro (FETAG/RS): “Nós procurávamos ser rigorosos, mas não tinha autonomia para julgar, devido à descentralização. Tivemos um caso em que um agricultor adquiriu uma terra, e no dia seguinte ela era um sítio de um advogado. Foi devolvido o dinheiro. Houve certamente alguns desvios, não diria ilegais, mas porque não havia critérios”(Entrevista ao autor).

⁶³⁵ O depoimento de Heitor Schuch (FETAG/RS) esclarece como funcionava esse conselho: “Criou-se um conselho estadual que definia algumas regras. O conselho estadual era oficioso, ele não havia sido instituído por lei. Qualquer coisa que aparecia, o conselho municipal de agricultura definia. Por exemplo, se houvesse 80 inscritos, sorteavam ou escolhiam 30. Claro, pelo que ouvimos teve sacanagem também. Do tipo, sorteava-se o cunhado o prefeito ou o parente do secretário. Esse tipo de coisa suscitou, inclusive, a interferência do conselho estadual. A estrutura básica foi essa” (Entrevista ao autor).

⁶³⁶ Entrevista concedida ao autor por Ezídio Pinheiro (FETAG/RS).

⁶³⁷ Essa tese é reforçada por Heitor Álvaro Petry, o presidente da FAMURS: “Acredito que esse sistema descentralizado de gestão micro-regional, com um envolvimento direto dos municípios, e não do governo estadual, foi o grande responsável pelo desempenho do programa no Rio Grande do Sul” (Entrevista ao autor).

Os depoimentos de um dos gestores do Banco da Terra e dos dirigentes da FETAG não negam a existência de irregularidades e favorecimentos na condução do programa, as quais foram severamente criticadas pelo MST, pela FETRAF-Sul e por alguns deputados estaduais do PT. Entretanto, a falta de divulgação pública de informações detalhadas sobre os resultados do programa pelo governo federal (FHC e Lula), bem como a ausência de trabalhos empíricos nos municípios onde o programa atuou nos impossibilita de tecer considerações conclusivas sobre esse assunto. Ademais, até o momento não foram divulgados os resultados da auditoria interna realizada pelo governo Lula sobre as irregularidades ocorridas na implementação do Banco Terra, um dos motivos que justificaram a sua reformulação em 2003⁶³⁸.

Uma terceira razão que favoreceu a implementação do programa foi a existência de uma conjuntura de baixa nos preços das terras, uma vez que as transações de compra e venda de imóveis rurais são indexadas aos preços da soja que naquele período estavam em baixa no mercado internacional⁶³⁹. Nesse contexto, os governos federal e estadual atuaram praticamente sozinhos no mercado de terras, pois não havia uma maior competição com a iniciativa privada. Segundo Ezídio Pinheiro (FETAG/RS): “As terras, inclusive, eram muito baratas. Nos dois primeiros anos em que eu coordenei a implantação do Banco da Terra, a média das propriedades adquiridas era de R\$ 17.500, enquanto que o teto de financiamento era de R\$ 30 mil” (Entrevista ao autor). No entanto, o baixo preço dos lotes adquiridos através do Banco da Terra também está relacionado ao fato de que a maioria desses imóveis possuía uma área média inferior ao módulo rural regional (Deser: 2005, p. 18). Nas regiões, onde as terras eram mais caras, o teto de financiamento não era suficiente para adquirir um módulo rural, sendo necessário que os agricultores complementassem com recursos próprios. Ademais, pouco se sabe sobre a qualidade das terras compradas, já que não havia a definição de um critério de classificação de acordo com a capacidade agronômica de uso, a exemplo do que ocorria nas aquisições do governo estadual e o Incra,

⁶³⁸ O depoimento de Frei Sérgio Görgen (PT/RS) indica que existem situações concretas de irregularidades que estão sob investigação: “Nós acolhíamos as denúncias que nos chegavam, ouvíamos as testemunhas, fotografávamos, pedíamos os documentos e encaminhávamos para o MDA. Eu mantenho esses documentos comigo. Eu sei que há investigação em andamento no Ministério Público e uma sindicância interna no MDA. O resultado eu não sei. Em cada lugar que eu vou escuto histórias de irregularidades. Mas essas histórias ficaram muito abafadas. Vão começar a aparecer agora, quando os agricultores não conseguirem pagar” (Entrevista ao autor).

⁶³⁹ Segundo Reydon (2000, p. 175-178), o preço de venda da terra rural, assim como a maioria dos ativos é determinada pela capitalização de três atributos: a) pela expectativa de renda futura da terra, decorrentes do seu uso como ativo de capital na atividade produtiva; b) do grau de liquidez da terra, conferido pela sua maior ou menor facilidade em vendê-la; c) pelos custos de manutenção desse ativo em poder do proprietário. Ao analisar o mercado de terras brasileiro, o autor concluiu que nos últimos trinta anos o preço da terra rural tem acompanhado, com intensidades distintas, os movimentos das variáveis macroeconômicas. Na década de 1990, notadamente a partir da implantação do Plano Real, a recessão econômica associada às possibilidades de maiores ganhos no mercado financeiro fez o preço da terra cair significativamente. Essas mesmas tendências também foram observadas no âmbito estadual. Porém, após esse período de baixa nos preços das terras sobreveio um novo momento que se iniciou a partir dos anos de 2000 e 2001, quando os efeitos provocados pelo fim da política de apreciação cambial, a reação no preço das *commodities agrícolas* no mercado internacional, assim como a expansão do denominado *agronegócio*, contribuíram para elevar novamente o preço das terras.

não sendo descartada a hipótese da compra de áreas com baixa qualidade, o que também pode ter influenciado no baixo preço das terras adquiridas pelo programa⁶⁴⁰.

Mesmo que as terras tenham sido adquiridas a baixos preços, ainda assim não é possível avaliar com exatidão qual será o percentual dos beneficiários do Banco da Terra que terão ou não, condições de pagar as prestações do financiamento em dia sem correrem o risco de se tornarem inadimplentes. Os próprios gestores do programa e os agentes sociais a ele favoráveis admitem que em algumas regiões haverá problemas de inadimplência, mas que na maioria dos casos o programa é viável embora não apresentem nenhum tipo de informação que confirme tal assertiva. Segundo Heitor Álvaro Petry (FAMURS):

Quando o Banco da Terra foi lançado havia índices de correção bastante elevados (o IGP-DI, por exemplo). Na época nós sabíamos que aqueles índices eram impraticáveis. Mas nós sempre estimulamos os agricultores a entrarem no programa, porque tínhamos a convicção de que se o governo quisesse que o Banco da Terra desse certo, haveria mais cedo ou mais tarde uma adequação dos índices, o que efetivamente aconteceu – o IGP-DI foi eliminado e foram estabelecidas taxas de juros fixas. Agora, no novo programa de crédito fundiário, as facilidades são maiores ainda (bônus maiores, redução dos juros). Mas, em várias situações, o crédito se tornava impagável. Na região do Vale do Rio Pardo, de produção fumícola, há inúmeros exemplos de que arrendatários pagavam mais pelo arrendamento do que eles pagariam pela prestação do Banco da Terra. Entre 70 e 80% dos casos eram dessa natureza: comprovadamente, o que os arrendatários pagavam anualmente a título de porcentagem no arrendamento, na meação, era bem superior do que as prestações do Banco da Terra. Então pode haver situações de dificuldade de pagamento, mas creio que foi uma experiência viável (Entrevista ao autor).

A falta de transparência e a ausência de informações oficiais sobre a situação das famílias financiadas pelo Banco da Terra apresentam-se até o momento como uma das mais flagrantes contradições do discurso apologético veiculado pelos seus defensores, os quais enaltecem as virtudes do programa sem apresentar evidências objetivas que as comprovem de fato. Tal fato é extremamente preocupante, tendo em vista que o programa possuía um prazo de carência de três anos e os primeiros contratos foram assinados no ano de 2000. Considerando-se que estamos em 2006, às vésperas das eleições presidenciais, o mínimo que se poderia esperar era a divulgação de um quadro mais sistematizado por parte do MDA que possibilitasse avaliar o real impacto e a viabilidade desse programa na viabilização do acesso a terra no país.

Recentemente, num levantamento feito pelo DESER sobre a capacidade de pagamento do programa na região Sul, foram analisados apenas três municípios no Rio Grande do Sul, no qual os autores constataram que em Pelotas, Encantado/Teotônia mais de 50% dos beneficiários declarou ter pago ao menos uma parcela, sendo que o nível de inadimplência havia ficado em 13,3% e 9,4%. Em Tenente Portela, 20% dos entrevistados afirmou ter pago pelo menos uma parcela e nenhum afirmou estar inadimplente. Porém, em virtude da estiagem ocorrida na safra de 2004/05, os autores apontavam a probabilidade de um alto nível de inadimplência (Deser, 2005: p. 25-27). Como conclusão geral, o trabalho destaca que para o ano de 2004-05, em torno de 60% dos beneficiários teriam condições de

⁶⁴⁰ Segundo Ezídio Pinheiro (FETAG/RS): “O Banco da Terra tinha uma vantagem, porque foram compradas terras perto de onde as pessoas moravam. Se um jovem comprava, comprava do pai; se um o arrendatário comprava, já se sabia que aquela área era produtiva. As compras, então, eram feitas no olho” (Entrevista ao autor).

pagar as parcelas do financiamento além dos créditos do Pronaf “A”. Porém, os autores advertem que a análise pode carecer de inconsistência em face inexatidão das informações prestadas pelos beneficiários e das possíveis oscilações climáticas que costumam afetar a região, principalmente em função das estiagens (Deser, 2005: p. 62-64). Ou seja, apesar da pouca representatividade dos municípios pesquisados e da imprecisão dos dados coletados, os autores deixam em aberto a hipótese de que o nível de inadimplência dos beneficiários poderá vir a se tornar num grave problema, o que confirmaria as críticas feitas pelos movimentos sociais que integram a Via Campesina e pelo governo Olívio Dutra de que o programa seria impagável⁶⁴¹.

Uma quarta razão importante que permitiu ao Banco da Terra atingir resultados tão expressivos, diz respeito ao fato de que a imensa maioria dos projetos financiados terem sido individuais e não coletivos. Segundo Ezídio Pinheiro (FETAG/RS):

Os contratos individuais não eram permitidos, mas nós dissemos que íamos fazer. A agricultura familiar, os filhos de pequenos agricultores, não comprariam áreas via associações, além do que as áreas eram pequenas. Isso foi um problema seriíssimo. O ministro Jungmann não permitia, mas nós fazíamos e ele não nos contrariava. Dos 11 mil beneficiários do Banco da Terra no Rio Grande do Sul, me parece que apenas um grupo comprou uma área (maior) via associação, no Salto do Jacuí (Entrevista ao autor).

Em razão dos contratos terem sido individuais, o Banco da Terra teve uma maior atuação nas regiões de minifúndio, envolvendo a transação de pequenas áreas de terra, conforme indica o depoimento de Vulmar Leite (GRAC/RS):

Então, havia uma grande quantidade de propriedades ociosas no estado e essas propriedades foram comercializadas, em todos os municípios. Se tu pegar a distribuição dos financiamentos vai verificar que ele se distribui de uma forma homogênea no estado, em todas as regiões e as regiões que mais acessaram financiamento são as regiões, onde há uma maior concentração de minifúndios. Na região de Frederico Vesphalen, lá no Alto Uruguai, foram realizados em torno de 600 a 900 contratos e é uma região que não tem latifúndio. Então era um irmão que comprava cinco partes de outros irmãos, até onze partes para recompor a propriedade, a propriedade completa, com casa e instalações abandonadas. Enfim, eram essas áreas que foram comercializadas (Entrevistas ao autor).

O fato dos financiamentos terem sido individuais e incidido majoritariamente sobre as regiões de minifúndio se encaixou muito bem na argumentação defendida pelo governo federal, FETAG e FAMURS de que o Banco da Terra possuía um caráter complementar, pois em tese as áreas financiadas teriam cumprido o papel de aglutinar as propriedades fracionadas, atuando como um programa de “reordenamento fundiário”⁶⁴². Por essa razão, o

⁶⁴¹ Segundo Aurio Scherer (MPA/RS), já existem exemplos concretos de situação de inadimplência no estado: “O MPA dizia: hoje é o banco da terra, amanhã vai ser a terra do banco”. Isso está se transformando realidade em 2004, quando já estamos sendo procurados por inúmeras famílias, cujas parcelas estão vencendo agora, não têm dinheiro para pagar. Logo, logo, se o MPA não assumir esse pepino, essas dívidas dessas famílias que estão agora penduradas no banco, vai surgir o movimento dos agricultores que não conseguem pagar o Banco da Terra. Corremos esse risco” (Entrevista ao autor, 27/09/2004).

⁶⁴² Aqui é importante assinalar que uma das principais contradições inerentes à atuação do Banco da Terra no Rio Grande do Sul reside no fato desse programa ter se baseado majoritariamente em transações mercantis entre pequenos proprietários fundiários, sem promover alterações na estrutura concentrada da propriedade fundiária existente no estado. A aglutinação de frações de imóveis rurais para recompô-las a um módulo mínimo resolve apenas o problema dos indivíduos que estão sendo financiados pelo programa, sem, no entanto, oferecer alternativas para aqueles que estão deixando o campo por falta de condições para se

Banco da Terra não teria sido substitutivo à reforma agrária baseada nas desapropriações, conforme apontavam o MST e os seus apoiadores. O depoimento de Heitor Schuch, ex-presidente da FETAG, explicita muito bem esse tipo de argumento:

Para nós sempre foi complementar. Nós sempre defendemos que a grande propriedade improdutiva precisa ser desapropriada para fins de reforma agrária, e não podemos deixar que as pequenas propriedades se tornem um sítio de lazer. Havia um número na época, em Ivoti, na encosta do Vale do Sinos, que tinha 700 pequenas propriedades rurais e 215 sítios de lazer. Os empresários compravam as terras dos colonos e punham algum caseiro para cuidar. A terra então subia de preço e o agricultor que queria comprar terra já não podia mais fazê-lo (Entrevista ao autor).

Do ponto de vista de um enfoque exclusivamente fundiário, a argumentação acima até poderia ser considerada correta, uma vez que o Banco da Terra não comprou áreas coletivas que poderiam ser destinadas ao programa de reforma agrária realizado pelo Incra. Entretanto, em nosso ponto de vista, o caráter substitutivo assumido pelo Banco da Terra no estado deve ser analisado a luz de uma perspectiva mais ampla que incorpore um olhar sobre a luta política ocorrida em torno da questão agrária no período em questão. Neste caso, é preciso tomar cuidado para não reduzir o debate a uma oposição estanque entre o crédito fundiário e as desapropriações realizadas pelo Incra, como se o problema fosse apenas a definição de qual é o melhor instrumento, omitindo-se assim a discussão em torno dos objetivos e das forças sociais subjacentes às políticas agrárias em disputa. Até porque a maioria dos entrevistados, inclusive alguns daqueles que fazem parte dos movimentos da Via Campesina não se opõem unilateralmente ao crédito fundiário. O que se questionava naquela época, e ainda hoje se questiona, é a utilização do crédito fundiário como parte de uma estratégia mais geral do governo federal para reforçar o modelo de reforma agrária de mercado, em detrimento de uma ação mais consistente do Estado através das desapropriações baseadas no cumprimento da função social da propriedade. Segundo Frei Sérgio Görgen (PT/RS):

O crédito fundiário hoje é uma política anti-reforma agrária. Uma política construída pelo Banco Mundial para fortalecer o agronegócio em grandes áreas é esse o objetivo do crédito fundiário. Outra coisa é pensar um programa de crédito fundiário como um programa complementar a um projeto de reforma agrária massiva. Nesse caso eu defendo. Isso, aliás, está previsto no Estatuto da Terra como medida para a reaglutinação de minifúndios, para combater o fracionamento excessivo da propriedade (Entrevista ao autor).

Nesta direção, a utilização do crédito fundiário como uma medida pontual para a recomposição das propriedades fracionadas pelos processos de herança é admitida pelo MPA, conforme indica o depoimento de Áurio Scherer: “Então nós achamos que para fins de regularização de inventários, isso seria uma política interessante. Mas, de jeito nenhum, é um mecanismo para fazer a reforma agrária, ele poderia vir como um complemento para acertos de herança” (Entrevista ao autor).

viabilizarem como pequenos proprietários rurais. Desse modo, observa-se que o tão propalado “reordenamento fundiário” não ocorre de fato, uma vez que este necessita ser vislumbrado dentro de uma perspectiva mais ampla, na qual a recomposição das propriedades ao módulo mínimo esteja acoplada a um programa de reforma agrária que democratize o acesso a terra, possibilitando a absorção da maior parte da demanda por terra existente nas regiões onde predominam os minifúndios, a qual jamais será suprida integralmente no âmbito de limitados programas de crédito fundiário.

Desse modo, ao analisarmos a questão sob uma perspectiva política mais ampla percebe-se que o argumento da complementaridade do Banco da Terra ao programa de reforma agrária “tradicional” do Incra não se sustenta, pois os dados apresentados no início desta seção demonstram que a prioridade absoluta do governo federal durante os anos de 1999 a 2002 recaiu sobre o primeiro. Além disso, é preciso não esquecer que durante esses quatro anos o governo federal procurou adotar uma linha de menor tensão recuando nos momentos em que era necessário dar um maior suporte político aos superintendentes regionais do Incra na realização das vistorias, as quais estavam sendo impedidas pelas ações do patronato rural gaúcho. Ao aceitar o veto imposto pelos sindicatos ligados à FARSUL à continuidade das vistorias pelo Incra, o governo federal deu mostras de que a sua prioridade não era a reforma agrária através das desapropriações litigiosas, e sim o fortalecimento dos instrumentos do modelo de reforma agrária de mercado.

Por fim, convém não menosprezar a utilização do Banco da Terra como um instrumento do governo federal no combate político e ideológico das ações do MST, que naquele momento contavam com o apoio do governo Olívio Dutra, o que se constituiu na quinta razão da centralidade conferida pelo MDA ao programa no estado. Tal intencionalidade, não foi admitida nas entrevistas com os gestores do programa no estado, conforme indica o depoimento de Vulmar Leite (GRAC/RS):

Então, havia uma convergência de vários fatores: oferta de terra, existência de propriedades ociosas, um público que não acampava no estado, uma demanda por terra de filhos de agricultores, de agricultores que não acampavam e estavam na atividade produtiva. Então, a visão do governo federal aplicar mais aqui foi a demanda, houve muita pressão, nós tivemos que inclusive segurar essa pressão para evitar que houvesse uma inflação no preço da terra, se estabeleceu alguns mecanismos de controle via conselho municipal. Não foi nenhuma razão, a não ser a razão da demanda (Entrevista ao autor).

No nosso ponto de vista, o reconhecimento de que a demanda foi o motivo principal da maior aplicação de recursos no Rio Grande do Sul, não exclui a existência de intencionalidades políticas, uma vez que a implantação do Banco da Terra permitia ao governo federal disputar com o MST o controle sobre a demanda por terra. Essa disputa ocorreu pela base, já que ao financiar a compra de terras no estado abriu-se uma nova possibilidade de acesso a terra, na qual os agricultores sem-terra não precisavam sofrer as agruras de permanecerem acampados por tempo indeterminado para conseguirem um lote de terra. Com isso, o governo federal esperava quebrar a conexão existente entre a pressão exercida pelas ocupações e a necessidade de implantar novos assentamentos, deixando de atuar “a reboque” da ação do MST, incidindo justamente nas regiões do estado em que a demanda por terra poderia ser canalizada para novos acampamentos. A possibilidade de acessar a terra sem ter que ingressar no MST foi explorada politicamente pelo governo federal, pelo patronato rural e pelos setores de oposição ao governo estadual, construindo-se um discurso que polarizava “a reforma agrária da paz” *versus* “a reforma agrária da invasão, da violência e da lona preta”⁶⁴³. Segundo Dionilso Marcom (PT/RS):

A direita falava no rádio e na televisão que não era preciso mais acampar, porque havia outros meios para as famílias serem assentadas. Então as pessoas ouviam isso no rádio e pensavam: “Por que eu vou acampar, correr o risco de apanhar, abandonar a minha família por dois ou três anos, se existe o crédito fundiário para eu comprar terra?” E muitos da direita diziam que depois não seria preciso pagar,

⁶⁴³ Entrevista concedida ao autor por Elvino Bon Gass (PT/RS).

já que até hoje ninguém pagou nada. E é verdade, é costumeiro pegar dinheiro e não pagar. Então houve um grande congelamento do MST (Entrevista ao autor).

Embora não seja possível quantificar o impacto produzido sobre a capacidade de convocação do MST, há fortes indícios de que o Banco da Terra contribuiu para diminuir o número agricultores sem-terra dispostos a acampar, influenciando em algum grau para que houvesse uma mudança no perfil dos novos acampados, os quais passaram a ser convocados nas periferias dos centros urbanos, especialmente na região metropolitana de Porto Alegre⁶⁴⁴. Essa constatação é compartilhada inclusive pelos próprios gestores do programa no estado. O depoimento de Vulmar Leite, confirma essa percepção:

Com certeza, eu acho que o movimento social perde força, da forma que ele foi pulverizado, um programa que atendeu uns 450 municípios. O agricultor sem-terra dos municípios ia até a prefeitura, se cadastrava e tinha a possibilidade de comprar a sua área onde ele queria. Ele próprio escolhia: “olha eu quero comprar aquela área” e recebia, comprava a terra e ia morar em cima rapidamente. Quer dizer, era um potencial acampado. Na verdade eu acho que a reação [do MST] é porque historicamente a via de acesso à terra era através do acampamento, não tinha uma outra alternativa. E eu acho que foi correta, o assentamento não pode ser monopólio do movimento, com todo o respeito e a consideração que tenho e que eu acho que se deve ter aos movimentos sociais e ao MST. Agora não se pode querer que o governo seja permanentemente refém disso. Se puder criar algum mecanismo onde as pessoas que estão lá trabalhando na atividade produtiva possam comprar uma propriedade por que não? (Entrevista ao autor).

Coincidentemente, esse esvaziamento da capacidade de convocação de novos acampados pelo MST ocorria num momento em que o governo estadual se propugna a assentar 10 mil famílias durante o seu mandato, conferindo um tratamento negociado aos conflitos fundiários. Conforme já destacamos anteriormente, essa sinalização do governo estadual por si só contribuiu para elevar o número de pessoas acampadas no estado. Nesse cenário, é bastante provável que o Banco da Terra tenha funcionado como um colchão amortecedor da pressão social por reforma agrária sobre o Incra, num estado conhecido como o berço MST no Brasil⁶⁴⁵. Ao minar pela base a possibilidade da ampliação da pressão social do MST sobre o Incra, o governo federal livrou-se da necessidade de adotar uma postura de maior enfrentamento ao patronato rural gaúcho para realizar as vistorias e ampliar a utilização das desapropriações litigiosas.

Um outro indicativo de que a disputa política se concentrou sobre a demanda, é evidenciado pela alta receptividade obtida pelo Banco da Terra junto às prefeituras municipais e às organizações de representação do patronato rural, uma vez que o programa

⁶⁴⁴ Segundo Mário Lill (MST/RS): “Há uma certa mudança em relação ao perfil. Houve um período de expulsão violenta da população do campo, que foi para as cidades. Há, pois, uma tendência à urbanização, que em si mesma não é um problema. O problema mais grave, enquanto organização, é que há um processo muito violento de exclusão das pessoas do mundo do trabalho. A cultura do trabalho perde valor e deixa de ser uma referência. Hoje, nesse novo perfil, há muita gente que está afastada do mundo do trabalho. Reincorporar essas pessoas ao mundo do trabalho é uma tarefa muito difícil, seja que trabalho for” (Entrevista ao autor).

⁶⁴⁵ Segundo o depoimento de Antônio Marangom, Ex-Secretário Estadual da reforma agrária: “A sonho da terra é impressionante. No debate a gente tem até dificuldade de dizer para o agricultor que ele não vai conseguir pagar. Então, é claro que o Banco da Terra aliviou muito, em muitas regiões, a pressão por terra via reforma agrária. Em muitos lugares a Fetraf-Sul e, principalmente, a Fetag direcionaram o seu público para o Banco da Terra, e não para uma pressão pró-reforma agrária” (Entrevista ao autor).

oportunizou um maior controle dos agentes locais sobre o perfil dos futuros beneficiários, selecionando preferencialmente aqueles que possuíam a tão propalada “vocação agrícola”, freqüentemente imputada como um critério ausente no público beneficiário dos programas de assentamentos⁶⁴⁶. Segundo Heitor Álvaro Petry (FAMURS):

Tudo tem que ter critério. O programa deve estar voltado para quem tem vocação e se enquadra em requisitos mínimos. Entendo que não se deve priorizar pessoas para assentamentos rurais que não tenham vocação nem relação com o meio. O primeiro público-alvo deve ser aquele que está identificado com o setor (Entrevista ao autor).

Numa linha de argumentação similar, enquadra-se o depoimento de Nestor Hein (FARSUL):

Acho que seria interesse do MST, da nação, de todo mundo, que os eventuais beneficiários da reforma agrária fossem selecionados previamente. É preciso ter vocação agrícola, a atividade agrícola é absolutamente incompatível com determinadas pessoas. Para as pessoas que vêm morar nas grandes cidades por um tempo, a volta para o campo é muito traumática. O campo brasileiro – não o norte-americano – ainda não é dotado de uma infra-estrutura capaz de acolher um homem que tenha vivido no meio urbano. (Entrevista ao autor).

Os depoimentos acima demonstram que o governo federal, ao oportunizar a participação dos agentes locais na seleção dos futuros beneficiários do Banco da Terra - valendo-se do critério da necessidade de uma experiência mínima de cinco anos na atividade agropecuária⁶⁴⁷ -, não apenas reforçou o discurso da necessidade de uma suposta “vocação agrícola”, como também buscou legitimar a sua disputa com os movimentos sociais e sindicais do campo no controle da demanda por terra, canalizando uma parte significativa desta para o crédito fundiário. Essa canalização significou, na prática o esvaziamento do uso do instrumento das desapropriações, o reforço do modelo de reforma agrária de mercado e o enquadramento dos conflitos fundiários dentro de limites passíveis de serem administrados pelo governo.

Além disso, a maior aceitação ao Banco da Terra pelos municípios era justificada pela possibilidade beneficiar aqueles agricultores que já possuíam uma inserção na realidade local, evitando-se a sua transferência para outras regiões, como freqüentemente ocorre nos programas de assentamentos. Segundo Heitor Álvaro Petry (FAMURS):

Na lógica da reforma agrária tradicional, a solução seria, então, reunir os pequenos agricultores de uma determinada região, comprar uma área em outra região e transferi-los para lá. Porém, isso os retiraria do meio onde eles estavam habituados a produzir, e onde eles viviam havia disponibilidade de terras. Então o Banco da Terra veio para aquele público-alvo que, no nosso entendimento, pelas suas características logísticas e de inserção social e regional, não se enquadravam

⁶⁴⁶ Por essa chave de pensamento, a “vocação agrícola” passa a ser entendida exclusivamente como a capacidade que os indivíduos têm para gerir negócios dentro de uma lógica capitalista de produção. Neste caso, considera-se que as pessoas que não possuem um vínculo direto com o meio rural não estão capacitadas a se viabilizarem como pequenos produtores rurais. Portanto, é preciso ter presente que a alusão à utilização do critério da “vocação agrícola” como critério de seleção, não é neutra politicamente, pois ao admitir-se a sua necessidade é preciso antes se perguntar: quem a definiu? Quais foram as motivações e os interesses envolvidos na sua definição? No caso em questão, observa-se que a exigência da “vocação agrícola” atende aos objetivos dos agentes políticos interessados em restringir o público das políticas agrárias, utilizando-se desse expediente para desqualificar a ação dos movimentos sociais do campo.

⁶⁴⁷ Cf. Lei Complementar, Nº: 93, de 04 de fevereiro de 1998 (Brasil, 2004: p. 417).

na reforma agrária tradicional. O Banco da Terra criou a oportunidade de fixar as famílias na região em que elas estivessem acostumadas a viver (Entrevista ao autor).

Como se vê pelo depoimento acima, a criação de oportunidades de fixação das famílias na região era encarada como uma das principais virtudes do programa, a qual também era utilizada como argumento para justificar a complementaridade do Banco da Terra à reforma agrária baseada nas desapropriações. No entanto, tal virtude se apresenta na atualidade como um dos principais limites para a expansão do crédito fundiário nas regiões onde o Banco da Terra teve uma atuação expressiva, pois as áreas disponíveis para venda escassearam, o que contribuiu em parte para um aumento no preço das terras, em contraste com a persistência da demanda. No que diz respeito ao primeiro aspecto, o depoimento de Heitor Álvaro Petry (FAMURS), é bastante esclarecedor:

A demanda é grande. O que já existe em alguns municípios é falta de áreas disponíveis. A maior parte das propriedades que estavam disponíveis já foi absorvida pelo Banco da Terra, sobraram muito poucas áreas disponíveis para o programa. Essa é uma preocupação que temos: começa a se esgotar antes do público as propriedades disponíveis. Precisamos pensar em alternativas, talvez formas coletivas de compra de terras maiores, para tentar criar lotes e assentar (Entrevista ao pesquisador).

Nota-se no depoimento acima, a admissão de que o crédito fundiário apresenta limites objetivos, pois a demanda por terra nas regiões de minifúndio tende a ser maior do que a oferta. Tal constatação demonstra claramente que não é possível equacionar os problemas agrários dessas regiões valendo-se apenas do crédito fundiário, seja qual for o seu formato. Se por hipótese admitíssemos que todas as terras ofertadas fossem compradas mediante financiamentos, ainda assim, haveria uma demanda a ser suprida, o que fatalmente obrigaria a busca de novas áreas em outras regiões, contrariando a tese que defende a permanência dos agricultores nos municípios de origem. Ademais, a alternativa proposta para solucionar tal impasse - a compra coletiva de áreas maiores - colocará definitivamente em xeque, um dos únicos sustentáculos presentes nos argumentos dos agentes sociais que encaravam o Banco da Terra como complementar à reforma agrária baseada nas desapropriações.

No que diz respeito ao segundo aspecto, cabe registrar que a partir de 2000 e 2001 vem se observando no Rio Grande do Sul um aumento significativo nos preços das terras que chegaram a triplicar, em decorrência da sucessão de boas safras e da reação nos preços da soja – a principal *commoditie* cultivada no estado –, a qual é usada como indexador nas transações de compra e venda de terras. Outros fatores também contribuíram para a elevação no preço das terras, tais como o aumento da área e do número de produtores de fumo, a aquisição de áreas por parte de empresas para o reflorestamento com pinus e eucalipto e a própria atuação do programa o Banco da Terra (Deser, 2005: p. 17-18). Neste contexto, os tetos previstos pelos programas de crédito fundiário em funcionamento na atualidade, não permitem a aquisição de áreas com um módulo suficiente para a reprodução social de uma família de agricultores, apresentando-se como mais um limite objetivo para a continuidade das políticas fundiárias que privilegiam a compra de terras em detrimento das desapropriações.

Do que foi exposto ao longo desta seção é possível reter as seguintes considerações:

- 1) No Rio Grande do Sul, o Banco da Terra foi o principal programa de acesso a terra do governo FHC, cujo grau de prioridade política é atestado pelo volume de recursos investidos e pelo número de famílias financiadas, o que fez com que o programa obtivesse um maior alcance e abrangência territorial em comparação aos demais estados do país.
- 2) Entre as principais razões que explicam tal alcance e abrangência territorial é possível enumerar as seguintes: a) a existência de uma enorme demanda por terra que até então somente se expressava nos acampamentos organizados pelo MST no estado; b) pelo elevado nível de abandono das pequenas propriedades rurais, em face do processo de migração da população rural para os centros urbanos, especialmente os mais jovens; c) pela criação de uma estrutura descentralizada de gestão do programa, o que conferiu ao mesmo um elevado grau de capilaridade beneficiando agricultores na maioria dos municípios do Rio Grande do Sul; d) pela coincidência ocorrida entre o momento de implementação do programa e o período de baixa nos preços das terras no estado; e) pelo fato da imensa maioria dos projetos financiados serem individuais, o que fez com que o programa incidisse principalmente sobre as regiões de minifúndio, contribuindo assim, para reforçar o argumento defendido pelo governo federal, pela FETAG e pela FAMURS de que o Banco da Terra possuía um caráter complementar e não substitutivo como apontavam os seus opositores; f) pelo empenho do governo federal em utilizar o Banco da Terra como um instrumento no combate político e ideológico do MST, que naquele momento contava com o apoio do governo Olívio Dutra.
- 3) As entrevistas com os porta-vozes dos movimentos sociais e sindicais do campo, bem como dos gestores das políticas agrárias indicam que no Rio Grande do Sul ainda existe espaço para uma política de crédito fundiário, principalmente nas regiões de minifúndio, onde uma parte significativa da população rural jovem ainda deseja permanecer na terra, corroborada pela existência de situações de abandono das propriedades rurais em face das migrações e do envelhecimento dos seus titulares. Entretanto, este espaço não pode ser entendido como exclusivo ao crédito fundiário, já que essa mesma demanda poderia ser canalizada para uma política de reforma agrária, desde houvesse uma sinalização por parte do poder público de que esta política será prioridade de governo, materializando-se em ações efetivas que agilizem a obtenção de terras para a implantação de assentamentos rurais.
- 4) O reconhecimento de que existe uma elevada demanda por terra nas regiões de minifúndio que se expressa através da intenção de aderir aos programas de crédito fundiário, necessita ser confrontada com as possibilidades objetivas destes se converterem em pequenos proprietários. Ou seja, não basta apenas dimensionar a *procura* por terra, mas é preciso também dimensionar a sua *oferta*. Nesse sentido, as entrevistas demonstraram que a continuidade dos programas de crédito fundiário no Rio Grande do Sul está sendo confrontada por limites objetivos, tais como a limitação da oferta de terras e o aumento dos seus preços.
- 5) No âmbito político, é preciso analisar qual é o grau de prioridade conferido ao crédito fundiário e as desapropriações litigiosas, dentro de uma perspectiva mais ampla de atuação do conjunto das políticas agrárias. Se a prioridade de um governo federal for pelo fortalecimento da estratégia da reforma agrária via desapropriações, nos parece óbvio que o espaço destinado ao crédito fundiário tende a ser menor, já que a maior parte da demanda por terra será canalizada para os acampamentos e

ocupações de terras. Conforme já demonstramos nesta e nas seções anteriores, não foi isso o que ocorreu durante o segundo governo FHC, pois o crédito fundiário foi utilizado como um mecanismo de fortalecimento e expansão do modelo de reforma agrária de mercado, e também como uma estratégia de disputa pelo controle da demanda por terra com os movimentos sociais, esvaziando o seu potencial de convocação de novos acampados. Com isso, o governo federal atuou em dois flancos: a) no esvaziamento e na deslegitimação do instrumento da desapropriação; b) na tentativa de quebrar a conexão existente entre as ocupações e a necessidade do Estado realizar novos assentamentos para atender as pressões dos movimentos sociais do campo. Tais evidências colocam em xeque a argumentação de que o Banco da Terra teve no Rio Grande do Sul um caráter complementar ao modelo tradicional de reforma agrária.

CAPÍTULO VII: OS INSTRUMENTOS DE OBTENÇÃO DE TERRAS, A DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO E OS RESULTADOS ATINGIDOS PELA POLÍTICA AGRÁRIA DO GOVERNO OLÍVIO DUTRA

O objetivo deste capítulo será o de apresentar ao leitor um painel geral sobre a dinâmica de funcionamento da política agrária implementada durante o governo Olívio Dutra. A ênfase das nossas análises recairá sobre os instrumentos de obtenção de terras acionados, sobre os diferentes subprogramas que integraram o PERA e sobre os resultados globais atingidos. Desde já advertimos o leitor que não pretendemos fazer um balanço detalhado do volume de gastos realizados pelo governo estadual e tampouco sobre quais foram as principais ações desenvolvidas no sentido de promover a viabilização sócio-econômica dos assentamentos. A preocupação central deste capítulo será a de fazer um registro das diferentes ações desenvolvidas pelo governo estadual para atender as reivindicações em torno do acesso a terra dos diferentes agentes sociais rurais, articulando-as sempre que possível com as análises realizadas nos capítulos anteriores.

Na primeira seção faremos uma breve caracterização sobre o modo de funcionamento do Funterra e das estratégias utilizadas pelo governo para fortalecê-lo. Na segunda seção analisaremos em detalhe quais foram os procedimentos adotados pelo governo estadual para fazer uso da Lei 4.132/64 a fim de desapropriar imóveis rurais para constituir novos assentamentos. Na terceira seção, apresentaremos as linhas gerais que nortearam o PERA, os subprogramas que dele faziam parte e os resultados atingidos pelo governo em cada uma dessas ações. E por fim, na quarta seção serão destacados alguns aspectos gerais a serem retidos desta análise.

7.1. O Fundo de Terras do Estado do Rio Grande do Sul.

Vimos no capítulo V, que o programa de governo da *Frente Popular* estabeleceu duas linhas de ação prioritárias para a política agrária estadual. A primeira delas baseou-se na arrecadação de terras para a constituição de novos assentamentos (objeto central das análises desta pesquisa), sendo que a segunda focou-se no oferecimento de condições para a promoção do progresso econômico e social dos agricultores já assentados, ou em processo de assentamento. Para efetivar a arrecadação de terras, o programa de governo previa a utilização dos seguintes instrumentos: a) a destinação das terras dos grandes devedores do Banrisul; b) a realização de ações discriminatórias para arrecadar terras públicas devolutas; c) a aquisição de terras mediante a compra valendo-se dos recursos orçamentários alocados no Funterra.

Dentre essas alternativas previstas, o Funterra foi o principal instrumento utilizado pelo governo Olívio Dutra para viabilizar a sua política agrária. Por isso, houve uma opção pelo seu fortalecimento, dotando-o de um aporte de recursos anuais que permitisse a aquisição de imóveis rurais para a implantação de assentamentos e reassentamentos, em conformidade às metas e aos compromissos acordados durante a campanha eleitoral. Desse modo, o Funterra passou a atuar articuladamente à política agrária estadual, deixando de ser acionado apenas nos momentos de maior conflito, a exemplo do que ocorreu nos governos

anteriores quando as compras de terras eram realizadas apenas para diminuir a tensão social no campo. Segundo Frei Sérgio Görden (PT/RS):

Na verdade, os governos estaduais nunca tiveram uma política agrária pensada. Eles agiram de acordo com os conflitos, procurando reagir a eles, procurando responder a eles quando não havia mais o que fazer. O governo Jair Soares se comprometeu a resolver, na época, o caso da Encruzilhada Natalino, porque havia se comprometido com o episcopado gaúcho, e de fato resolveu: comprou umas áreas e colocou os agricultores em cima, sem uma grande ação de política pública para dar sustentação a esses assentamentos. (...) E assim, sucessivamente, os governos estaduais foram “apagando incêndios”, isto é, reagiam aos conflitos criando algumas políticas. O único que se negou terminantemente a ter qualquer tipo de ação com os sem terra foi o governo Britto. (...) O governo que mais assentou famílias foi o governo Simon (cerca de 800 famílias), depois de ter enfrentado dois conflitos muito graves (o da fazenda Santa Elmira e o da Praça da Matriz). Ou seja, ele tomou a iniciativa e fez vários assentamentos depois do enorme trauma criado aqui no estado por aqueles conflitos (Entrevista ao autor).

Neste contexto, percebe-se que a criação do Funterra coincidiu com o momento de retomada das ocupações e dos conflitos fundiários, sendo instituído pela Lei n. 7.916 de 16 de junho de 1984 de autoria do deputado estadual Jauri de Oliveira (PMDB) (Görden, 1991: 101). Posteriormente, o seu regimento interno foi aprovado pelo Decreto n. 31.897 de 18 de abril de 1985. Conforme já mencionamos no capítulo V, o Funterra é vinculado diretamente à SAA, cujos recursos são destinados às ações de *compra e venda de terras* em programas de assentamentos e reassentamentos e integração-parceria no Rio Grande do Sul⁶⁴⁸. O regimento interno estabelece como beneficiários do Funterra: os agricultores sem-terra - assim caracterizados -, os pequenos parceiros, posseiros, meeiros e arrendatários, os pequenos agricultores desalojados das suas terras em decorrência de desapropriações promovidas pelo estado.

Na leitura dos artigos que compõe a Lei n. 7.916, percebe-se que o fundo foi concebido inicialmente, com o propósito de financiar ações de crédito fundiário, uma vez que no seu Artigo 1º. Parágrafo Único, assim expressa: “Os financiamentos do FUNTERRA/RS poderão ser individuais, diretamente aos beneficiários, ou grupais, contemplando programas e projetos de iniciativa do governo do estado, bem como aqueles de iniciativa de outras entidades, especialmente as cooperativas agropecuárias”. Entretanto, o Funterra acabou se convertendo no mecanismo preferencial dos governos estaduais para equacionar as situações de conflito, através da compra de áreas coletivas com o objetivo de assentar as famílias de agricultores sem terra (Navarro, 1999). Isso porque a Constituição Estadual no seu Artigo n. 188 define o Funterra como: “o instrumento do Estado para prover recursos para os assentamentos agrários e a concessão de crédito fundiário. Parágrafo único – Os recursos referidos no caput serão destinados com base no cadastro geral dos trabalhadores sem terra do Rio Grande do Sul, que será criado e regulado em lei” (RS, Constituição de 1989: 92).

Dentre o patrimônio previsto para a constituição do fundo, destacam-se: 1) as dotações orçamentárias do Estado; 2) as operações financeiras oriundas da cessão de glebas sob a administração da Secretaria da Agricultura; 3) as terras devolutas e patrimoniais disponíveis; da captação de recursos junto ao governo federal; 4) o resultado operacional próprio; 5) os recursos provenientes das operações de crédito (a Constituição Estadual

⁶⁴⁸ Lei Nº. 7.916, de 16 de julho de 1984 e Decreto Nº: 31.897 de 18 de abril de 1985.

prevê no seu Artigo n. 183, um mínimo de 5% dos recursos movimentados pelas instituições financeiras do estado); 6) as contribuições e doações do setor público e privado; 7) outras rendas, bens e valores a ele destinados.

O fundo é gerenciado por um *Conselho de Administração* de caráter normativo e deliberativo, sendo composto por sete integrantes, dentre os quais estão: o secretário estadual da agricultura (a quem cabe a presidência do mesmo), o presidente da Federação dos Trabalhadores Rurais da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (FETAG), o presidente da Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (FARSUL), do presidente da Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul (OCERGS) e três representantes indicados pelo governador do estado⁶⁴⁹. Como se vê, a maioria deste conselho é definida pela indicação do próprio governo, o que a de acordo com a orientação política em vigor, pode favorecer mais ou menos a aquisição de terras e a aprovação de financiamentos pelo Funterra.

A obtenção de terras pelo Funterra ocorre através das modalidades previstas pela Constituição Estadual, que em seu Artigo n. 181 prevê as seguintes situações: a) planos de colonização; b) planos de assentamentos e reassentamentos; c) planos de reaglutinações fundiárias; d) planos de aldeamento de camponeses ou instalações de granjas cooperativas. Além disso, este mesmo artigo em seu § 2º, assim estabelece: “A concessão de uso e o título definitivo, este conferido após dez anos de permanência ininterrupta no trabalho da terra, serão outorgados ao homem, à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, ou aos legítimos sucessores ocupantes da terra, bem assim a mais de uma pessoa ou grupos organizados”⁶⁵⁰ (RS: Constituição de 1989, p. 90).

No que diz respeito à aprovação dos recursos do Funterra, já mencionamos que esta tinha que passar por todo um processo de negociação, já que o governo não tinha maioria na Assembléia Legislativa. A primeira suplementação orçamentária para fortalecer o Funterra não foi aprovada pela maioria dos deputados estaduais, obrigando o governador a se valer de uma atribuição sua, que era a de transferir recursos de um fundo para outro, sem a necessidade do consentimento do poder legislativo estadual. Entretanto, nos anos

⁶⁴⁹ Lei Nº: 7.916, de 16 de julho de 1984 e Decreto Nº: 31.897 de 18 de abril de 1985.

⁶⁵⁰ Trata-se de uma versão semelhante ao termo de concessão de uso previsto nos projetos de assentamentos federais expressa no Artigo n. 18, da Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Registre-se aqui que existiu um debate nos MSC e de parte de integrantes do governo sobre a necessidade de emissão de uma *carta de concessão de uso perpétua*, extrapolando-se o prazo dos 10 anos. Tal debate está vinculado a uma concepção ideológica de que a terra deve permanecer sob o controle do Estado, estabelecendo-se critérios para a sua concessão de uso. Segundo Antonio Marangon, Ex-Secretário da Reforma Agrária: “Nós entendíamos que como se tratava de um problema não resolvido, passados os 10 anos vai ter que se discutir o que fazer. Nós jogamos para frente, o importante era assentar, não dar o título – para que o agricultor não a vendesse depois – e garantir que a terra continuasse como patrimônio do Estado. É nós entendemos que é assim que deve ser. Eu defendo que o agricultor que recebe a terra pública não necessita de um título definitivo, ao contrário, ele é prejudicial. O agricultor deve ter um título provisório, que pode ser vitalício e passar para outras gerações desde que o agricultor utilize a terra o tempo todo para a subsistência, e não para negócios. Essa é a minha visão. O problema é que enquanto vivermos num sistema capitalista e a terra for mercadoria, não tem como, e as experiências estão por aí. Onde a União titulou e o governo estadual acabou fazendo isso, como os primeiros assentamentos, no tempo do Amaral de Souza, foi tanta pressão, onde o Estado deu escritura talvez não se encontre mais um agricultor original, já venderam tudo. Com a escritura a terra vira mercadoria. Enquanto nós estivermos no capitalismo, não se deve conceder título definitivo para as áreas compradas para agricultores produzirem para o seu sustento e o de suas famílias”(Entrevista ao autor, 13/11/2004). Aqui percebe-se claramente que esta posição ia na contramão daquilo que estava sendo pensado pelo governo federal, através da proposta da rápida emancipação dos assentamentos.

seguintes, o governo não enfrentou mais esse tipo de dificuldade, porque buscou abrir um canal de diálogo com os partidos de oposição. Segundo Frei Sérgio Görden (PT/RS):

Eu fui à Assembléia e busquei um diálogo com os deputados da oposição, expus para eles o que estávamos fazendo e qual era o nosso pensamento a respeito da reforma agrária, mostrei a eles que não se tratava de atender apenas aos sem terra, mas atingidos por barragens, agricultores desalojados de áreas indígenas, resolver problemas de usucapião e de regularização de terras, mostrei que o trabalho do Departamento era muito mais amplo do que aparecia, que havia um Departamento de Geografia que funcionava lá dentro também e que era responsável até pelas divisas de novos municípios, enfim, mostrei o que o DRA fazia. Mostrei que estávamos comprando terras, que não estávamos violentando a vontade de ninguém, que havia muita gente que queria vender terras e que precisava fazê-lo, etc. Mostrei essas coisas e naquele ano não tivemos dificuldade para aprovar o Orçamento. Aliás, o governo Olívio Dutra não teve dificuldade para aprovar o Orçamento nos três anos que governou. Ademais, isso era votado no Orçamento Participativo (Entrevista ao autor).

O depoimento acima indica que a disposição do governo em negociar com a oposição favoreceu a aprovação de recursos destinados ao fortalecimento do Funterra, confirmando também as informações sobre a importância assumida pelo Orçamento Participativo, como um instrumento legitimador das propostas do executivo na quebra das resistências oferecidas pelos partidos da oposição. Apesar disso, o MST encarou o OP com ressalvas, pois partia do entendimento de que a reforma agrária era uma promessa de campanha e que por isso o governo deveria priorizá-la independentemente dos temas votados nas assembleias municipais⁶⁵¹. O MST argumenta que as suas ressalvas em relação ao OP, se devem ao fato deste se constituir num instrumento que favorece mais o público “não organizado”, deixando de contemplar a pauta de reivindicações dos setores que já se encontram organizados na sociedade, tais como os movimentos sociais e sindicais do campo. Para estes, seria necessário criar espaços diferenciados para a negociação direta das suas reivindicações com o governo. Segundo Mário Lill (MST/RS):

O PT apostou, durante todo esse período, numa única forma, que é o tal orçamento participativo, que é um instrumento para aqueles que não estão organizados, porque cria espaços para a participação ocorrer. Mas como poderiam participar os setores da sociedade que já estavam organizados? Para disputar a reforma agrária, o MST era forçado a entrar no orçamento participativo, participar das reuniões. Isso gerou tensões, conflitos, porque nós temos propostas, temos elaboração. Muitas vezes, as reuniões do orçamento participativo viram uma farsa, porque todo mundo disputa os recursos. Quem tem mais gente leva. É complicado equacionar essa questão (Entrevista ao autor).

A existência de limites na condução do OP é reconhecida pelo próprio ex-governador do estado. Porém, este procura rebater as críticas do MST sob a argumentação

⁶⁵¹ Segundo o depoimento de Adelar Pretto (MST/RS): “Nós sempre partimos do princípio que não éramos nós que iríamos lá [Nas assembleias municipais do OP], a reforma agrária era um compromisso de campanha do governo e, portanto, tinha que se executar a reforma agrária. Nós não iríamos fazer disputa lá com o pessoal da comunidade que quer escola, quer o salão comunitário, etc. De certa forma com a aproximação que tínhamos com algumas pessoas do governo, nós orientávamos a companheirada em relação a... [votação] porque nunca estava lá o tema específico da reforma agrária, mas sim, apoio à agricultura familiar e a reforma agrária. Então, o nosso pessoal votava nesse tema para aparecer. Agora o nosso povo participou de certa forma, mas não caímos de cabeça para disputar no orçamento” (Entrevista ao autor).

de que o objetivo desse instrumento era envolver todos dos setores da sociedade, a fim de tornar público o processo político de construção do orçamento. Neste caso, a discussão não se resumiria apenas à estrutura das receitas e despesas do Estado, pois também tinha como objetivo socializar as implicações políticas advindas da escolha de determinadas prioridades, em detrimento de outras. Segundo Olívio Dutra (PT/RS):

Eu acho que nós não avançamos no conjunto, não só o governo, mas também os movimentos, de se abrir para uma discussão que mais rica e não é estamentada, por partes, onde os organizados têm que ter um Orçamento Participativo só para eles e os não organizados um outro diferenciado. Não. É preciso trabalhar essa diversidade de situações e inclusive a pluralidade de opiniões, de forma que não se seccione e não se privilegie estas ou aquelas áreas, ou estes ou aqueles setores, porque o Orçamento Participativo foi feito para que todos possam se apropriar de elementos que constituem uma peça política e administrativa, econômico e financeira e que tem a ver com a vida das pessoas, as atividades cotidianas, o desenvolvimento efetivo da comunidade. Então, realmente, essa concepção de que o Orçamento participativo não servia para os organizados é uma concepção que precisa ser mudada. E nós não conseguimos também desfazer essa concepção, muito própria dos movimentos organizados e o próprio MST estavam percebendo que a reforma agrária é uma coisa que precisa discutir o orçamento. Os recursos públicos para a reforma agrária têm que vir do orçamento, e o orçamento é uma peça de debate e de construção, não é uma coisa que se define somente pelo jamegão [assinatura, rubrica] do governo. Então se semeou bem uma concepção que ainda não tinha desabrochado, embora o trabalho de todos os quatro anos de toda essa dinâmica mais rica do processo (Entrevista ao autor).

Não é o caso aqui de realizarmos uma análise mais exaustiva a respeito da dinâmica de funcionamento do OP e dos conflitos engendrados por essa proposta de gestão do Estado, o que por si só, exigiria uma pesquisa à parte⁶⁵². Contudo, no que se refere aos objetivos deste capítulo, convém ressaltar que mesmo diante das limitações apontadas nos depoimentos anteriores, o OP desempenhou um papel fundamental na alocação de recursos para a agricultura e para o Funterra, os quais tiveram um aumento significativo em relação ao governo anterior, conforme indica a tabela a seguir.

⁶⁵² Para uma discussão a respeito da dinâmica de funcionamento do Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre consulte-se principalmente Santos (2002).

Tabela 15: Demonstrativo dos gastos realizados com o Funterra entre os anos de 1995-2002, em relação aos gastos da SAA.

Ano de Exercício	Orçamento total da SAA	Orçamento Total do Funterra
1995	79.472.569,89	0,00
1996	103.408.267,67	0,00
1997	102.276.019,40	0,00
1998	138.403.960,17	1.297.942,17
Total do quadriênio	423.560.817,13	1.297.942,17
Média de gastos/ano	105.890.204,28	324.485,54
1999	126.165.745,43	23.605.774,66
2000	212.015.286,10	30.604.134,23
2001	189.842.899,72	28.141.178,96*
2002	198.756.784,32	16.441.262,98
Total do quadriênio	726.780.715,57	98.792.350,83
Média de gastos/ano	181.695.178,89	24.698.087,71
Diferença entre os quadriênios	303.219.898,44	97.494.408,66

Fonte: 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.

*Em razão de ter ocorrido à transformação do DRA em GRA, o orçamento do Funterra de 2001 contou com a dotação de R\$ 5.034.051,74 da SAA e R\$ 23.107.127,22 do Gabinete do Governador.

Pelos dados apresentados na tabela 15, percebe-se que o governo Olívio Dutra investiu R\$ 303.219.898,44 a mais do que o total investido no governo anterior, o que em termos percentuais representa 71,59% deste último. Ao dividirmos o orçamento total destinado a SAA no quadriênio de 1999 a 2002, com o total do observado no quadriênio anterior obtém-se como resultado um quociente de 1,72, ou seja, quase o dobro. No que se refere aos investimentos realizados exclusivamente com o Funterra, observa-se que o governo Olívio Dutra investiu R\$ 97.494.408,66 a mais do que o governo Antonio Britto, o que representa um aumento de 76,11 vezes. Durante o governo Olívio os investimentos com o Funterra representaram em termos percentuais 13,59% do total do orçamento da SAA no quadriênio 1999-2002, enquanto que no governo Antonio Britto, os gastos com o Funterra foram bastante reduzidos, representando 0,31% do total do orçamento da SAA. Esses dados confirmam as avaliações de que o governo Antonio Britto não priorizou a compra de terras para a realização de assentamentos, da mesma forma que também confirmam o fortalecimento do Funterra durante o governo Olívio, decorrente da prioridade conferida à política agrária.

Desse modo, observa-se que o fortalecimento do Funterra viabilizou o aporte de recursos necessários para a aquisição de terras através da utilização de três instrumentos básicos: a) as compras de terras através da Lei 8.666; b) o convênio de aquisições compartilhadas com a União; c) as desapropriações por interesse social com base na Lei 4.132/62. Conforme já analisamos no capítulo V, o uso desses três instrumentos ao longo do mandato configurou a existência de três fases distintas na obtenção de terras pelo governo estadual. Destes três instrumentos, as desapropriações por interesse social, foram, sem dúvida, a grande inovação introduzida pelo governo Olívio Dutra em relação aos governos anteriores e, por isso, será analisada em detalhe na próxima seção.

7.2. As desapropriações por interesse social com base na Lei 4.132/62.

Para cumprir a meta estabelecida em campanha eleitoral, atender as reivindicações das famílias acampadas no estado e, ao mesmo tempo, à enorme expectativa depositada pelos MSC, o governo teve que mover esforços no sentido de encontrar alternativas de obtenção de terras, além daquelas usualmente conhecidas. Assim, após um estudo inicial da assessoria jurídica do GRA, foi encomendado por intermédio do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), um parecer junto a dois juristas renome, o Prof. Celso Antonio Bandeira de Mello (Universidade Católica de São Paulo) e o Prof. Eros Roberto Grau (Universidade de São Paulo). O parecer levantava três questionamentos: a) sobre a possibilidade dos estados realizarem desapropriações com base na Lei 4.232/62; b) se a Constituição Federal havia derogado a modalidade de interesse social prevista no inciso III do Art. 2º, da Lei 4.132/62⁶⁵³; Se a expressão “para fins de reforma agrária”, prevista no artigo 184 da Constituição Federal de 1988 tinha o condão de espraizar o requisito constitucional da insuscetibilidade desapropriatória previstas na Lei n. 8.629/93 e na Medida Provisória 2.109/2000 em relação à desapropriação por interesse social com base na Lei 4.132. Segundo Frei Sérgio (PT/RS):

Nós tivemos o parecer de juristas famosos, o Flávio Xavier [assessor jurídico do DRA] e o Bruno Winler, que é Procurador do Estado, fizeram um longo estudo sobre o assunto, num primeiro momento eles não acreditaram que fosse possível, quem primeiro levantou essa tese fui eu, que me perguntava a partir do estudo da história. O governador Brizola desapropriou a fazenda Sarandi, no município de Ronda Alta, com base numa lei que permitia ao governo estadual desapropriar terras. Depois veio a ditadura militar e nunca mais permitiram que se fizesse isso. Terminou a ditadura, veio a nova Constituição e a pergunta era se aquela lei havia caducado, ou havia sido acolhida pela CF de 88. A minha argumentação era a de que aquela lei continuava em vigor, porque era usada para reassentamento de atingidos por barragens e para fazer projetos de habitação urbana. A minha pergunta era se aquele ponto específico que permitia desapropriar para constituir comunidades rurais ou áreas de colonização – naquela época ainda não se falava em assentamento – continuava em vigor ou não (Entrevista ao autor).

O resultado dos pareceres apontou para as seguintes conclusões: a) os estados federados são competentes para decretar e efetivar desapropriações por interesse social, objetivando a constituição de assentamentos rurais, fundamentados no art. 2º, inciso III, da Lei 4.132/62; b) a desapropriação por interesse social, “para fins de reforma agrária”, prevista no artigo 184 é de competência exclusiva da União, *e não* derogou a modalidade de interesse social prevista no inciso III do artigo 2º da Lei Federal n. 4.132/62; c) a expressão “para fins de reforma agrária”, prevista no artigo 184 da Constituição Federal de 1988, *não* tem o condão de espraizar o requisito constitucional da insuscetibilidade desapropriatória previstas na Lei n. 8.629/93 e na Medida Provisória 2.109/2000 em relação à desapropriação por interesse social com base na Lei 4.132⁶⁵⁴.

Os pareceres demonstraram que a Constituição brasileira contempla quatro modalidades de desapropriação: a) a desapropriação por necessidade ou utilidade pública

⁶⁵³ Qual seja, “o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola” (Brasil, 2004: p. 81).

⁶⁵⁴ GRAU (2001:15); MELLO (2001: p. 20-21).

(art. 5º, inciso XXIV); b) a desapropriação por interesse social (art. 5º, inciso XXIV)⁶⁵⁵; c) a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (art. 184); a desapropriação de imóvel urbano não edificado subutilizado ou não utilizado (art. 182, § 4º, inciso III)⁶⁵⁶. No que se refere aos sujeitos expropriantes, as duas primeiras competem à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; a terceira à União; a quarta ao Distrito Federal e aos Municípios. Quanto ao caráter assumido por essas quatro modalidades, as duas primeiras são consideradas modalidades *comuns, ou ordinárias*, enquanto que as duas últimas são consideradas *sancionárias* (GRAU, 2001: p.2; Mello, 2001: p.5).

Dessa forma, a modalidade de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária se diferencia dos casos comuns de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, por caracterizar-se como uma específica modalidade de interesse social, tendo como peculiaridades: a) o seu caráter sancionador, já que a sua execução depende do não cumprimento dos requisitos que regulam a função social da propriedade, em conformidade ao que está expresso no Artigo n. 186 da Constituição Federal, e a sua indenização se dá em condições muito desvantajosas para o proprietário, uma vez que é paga em Títulos públicos (TDA's), cujo prazo de resgate é prolongado no tempo em até 20 anos (Art. 184 da CF de 1988). Além disso, se processa mediante procedimento especial de rito sumário⁶⁵⁷, o que não ocorre jamais, na desapropriação comum, em que a sua indenização é em dinheiro e feita previamente; b) A competência para realiza-la é exclusiva da União (Art. 184 da CF de 1988) (Mello, 2001: p. 4-5).

No que se refere às modalidades de desapropriação comum, além destas serem pagas previamente em dinheiro, não há reservas quanto aos sujeitos expropriantes, sendo sujeitos ativos, indiferentemente, a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e Territórios (Mello, 2001: p.4-5). Assim sendo, a lei 4.132, de 10/09/1962, no seu artigo 1º expressa o seguinte: “A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social, na forma do art. 147 da constituição federal” (a referência é a constituição federal de 1946). A lei prevê oito situações onde é possível desapropriar por interesse social, no entanto, ao governo Olívio Dutra só foi possível acionar aquela inscrita no inciso III⁶⁵⁸. Além disso, a lei não faz referências quanto aos sujeitos expropriantes em seu texto, mas, em seu artigo 5º, assim expressa: “No que esta lei for omissa aplicam-se as normas legais que regulam a desapropriação por utilidade pública, inclusive no tocante ao processo e a justa indenização devida ao proprietário” (Estatuto da Terra, 2003: 82). A desapropriação por utilidade pública por sua vez é regulada pelo Decreto-lei 3.365 de 21/06/1941, que em seu artigo 2º, expressa o seguinte: “Mediante declaração por utilidade pública, todos os bens poderão ser

⁶⁵⁵ Segundo o artigo 5º, inciso XXIV, “a lei estabelecerá o procedimento para a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta constituição” (BRASIL/Constituição de 1988, 2003: 16).

⁶⁵⁶ O qual estabelece, “desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até 10 anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, asseguradas o valor real da indenização e os juros legais” (BRASIL, 2003: p. 128).

⁶⁵⁷ Regulada pela Lei Complementar n. 76 de 06/06/1993, alterada pela Lei Complementar n. 88 de 23/12/1996.

⁶⁵⁸ O inciso III da Lei 4.132/62, assim expressa: “o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola” (Brasil, 2004: p. 81).

desapropriados, pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios” (Brasil, 2003: p. 72).

Como se vê, os pareceres demonstraram que não há nenhum impedimento de ordem jurídica às desapropriações por interesse social conduzidas pelos governos estaduais. No entanto, para colocar em prática esse instrumento foi preciso enfrentar as resistências existentes tanto no interior, quanto fora do governo. A primeira resistência vinha do MST que não aceitava a possibilidade de realizar desapropriações pagando à vista e em dinheiro, uma vez que isso contrariava o um dos seus princípios mais caros, qual seja, o de que a reforma agrária deveria “punir o latifúndio”. A segunda resistência vinha do gabinete do governador, pois havia o temor de que os processos de desapropriação seriam derrotados na justiça. E a terceira resistência vinha do Incra, pois se temia que as desapropriações gerariam um problema para o governo estadual e esvaziaria a atuação do INCRA⁶⁵⁹. O resultado favorável dos pareceres serviu para conferir legitimidade ao processo junto ao poder Judiciário gaúcho, ao mesmo tempo em que minou com as resistências internas do governo a essa modalidade de desapropriação. Segundo Flávio Santana Xavier (INCRA/RS):

Nós começamos a desapropriar imóveis desmontando esses três argumentos, e fizemos com habilidade política. Começamos a desapropriar imóveis problemáticos. A segunda desapropriação litigiosa feita foi a da fazenda Três Pinheiros, a maior falência do país. Então nós esvaziamos o argumento do MST, que era o da punição. Por que? Porque como os proprietários deviam muito para a Fazenda e o Banco do Brasil, a lógica da desapropriação era de que a indenização não ficaria com o proprietário, mas sim com os cofres públicos. Com isso nós ganhamos o apoio ideológico do MST. E do Judiciário também, porque quando mostrávamos que a indenização voltaria para os cofres públicos para pagar dívidas trabalhistas, etc., ocorria a desideologização da questão e vinha à tona a discussão do interesse público. Fizemos várias desapropriações com esse mote (Entrevista ao autor).

Aqui é importante destacar que a legislação que rege as desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária, prevê a *prévia e justa* indenização em Títulos da Dívida Agrária, resgatáveis em até 20 anos, sendo que estes conterão cláusula assecuratória de preservação do seu valor real⁶⁶⁰. Além disso, considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis⁶⁶¹. Dessa forma, a “punição ao latifúndio” reivindicada pelos MSC e pelas forças políticas favoráveis a reforma agrária, implicaria em tese, que além das indenizações serem escalonadas no tempo, fossem ainda, baseadas no valor declarado ao Incra para efeitos de cobrança do ITR e não no seu valor de mercado. A legislação atual acabou por diluir o seu caráter sancionador à propriedade que não cumpre com a sua função social, na medida em que vem buscando reduzir os prazos de resgate dos TDA’s, oferecendo uma remuneração que varia de 1 a 3% conforme o tamanho da propriedade, convertendo-os numa boa alternativa de investimento financeiro para os proprietários desapropriados.

⁶⁵⁹ Entrevista concedida ao autor por Flávio Santana Xavier, Procurador do Incra e Ex-Assessor jurídico do DRA, em 30/08/2004.

⁶⁶⁰ Lei n. 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, Artigo 5º, § 3º (Brasil, 2004: 379).

⁶⁶¹ Lei n. 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, Artigo 12 (Brasil, 2004: p. 384).

Se levarmos em conta que o governo estadual optou por desapropriar, por interesse social, preferencialmente, as propriedades endividadas e com problemas judiciais veremos que, paradoxalmente, a “punição ao latifúndio” se realizou por outras vias. Segundo Flavio Santana Xavier (INCRA/RS):

(...) a desapropriação feita pelo governo estadual – e esse é o grande paradigma – é mais perversa que o TDA nesse aspecto, porque quem recebe em TDA bem ou mal compra terra no Uruguai (o deságio parece que está em 20%), muita gente fez isso. Agora, pela desapropriação do governo estadual, se o proprietário for um grande devedor, não recebe quase nada. Nessa situação excepcional, por incrível que pareça, a desapropriação penaliza. Mas é difícil explicar isso para outras pessoas, considerando o preconceito, o corporativismo, a mendicância teórica que existe no campo da reforma agrária. Foi mais fácil nos acusarem de querer esvaziar o INCRA e financiar os fazendeiros (Entrevista ao autor).

Ao longo do governo Olívio Dutra foram emitidos 35 decretos de desapropriação por interesse social, os quais permitiram a constituição de 25 PA's com a data de criação registrada no Incra. Os 10 decretos restantes, não resultaram na efetivação das respectivas desapropriações, em virtude dos proprietários terem entrado na justiça contra a decisão do governo. No que diz respeito à distribuição desses decretos ao longo do tempo, observa-se que no ano de 2000 foram emitidos 7 decretos, em 2001 foram 20 e em 2002 foram 8⁶⁶². Estes números confirmam as avaliações dos entrevistados de que as desapropriações por interesse social foram utilizadas em menor intensidade e com maior precaução durante o funcionamento do DRA, sendo que a partir da criação do GRA elas se intensificaram, a ponto do governo ter avançado em alguns casos de maneira litigiosa. A listagem completa com os decretos emitidos pelo governo Olívio Dutra encontra-se no Anexo 4.

A intensificação do uso da Lei 4.132/62 a partir de 2001, está relacionada diretamente às mudanças ocorridas na relação entre o governo estadual e o MST, que a partir da criação do GRA passou a pressionar mais pelo cumprimento da meta. Como consequência, muitos imóveis rurais foram desapropriados sem a concordância dos seus proprietários, o que abriu caminho para que o governo tivesse os seus decretos contestados na justiça⁶⁶³. Essa mudança na estratégia do governo além de ter contribuído para esvaziar o convênio com a União, gerou uma reação da FARSUL, que passou a se envolver diretamente na defesa jurídica dos proprietários desapropriados. Posteriormente, esta entidade impetrou no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul um *Mandado de*

⁶⁶² Todos os decretos de desapropriação por interesse social encontram-se disponíveis no *site* da Assembléia Legislativa do estado: www.al.gov.br/legis (acessado em 22/12/2005).

⁶⁶³ Segundo Flávio Santana Xavier (INCRA/RS): “A nossa postura era a de que se um proprietário oferecesse um a terra, mesmo que não houvesse acordo em torno do preço, nós não o desapropriaríamos, porque queríamos criar um ambiente de confiança. Evidentemente, se um proprietário quisesse, por malandragem, vender terra para escapar da desapropriação, nós não concordaríamos. A gente não podia queimar as duas coisas. É preciso ter uma relação franca e ética com o mercado. Não há nenhuma ilegalidade nessa postura. O que o Marangon começou a fazer? O caso mais importante, que hoje está no Supremo Tribunal Federal, foi o da fazenda Inhapetum. Era uma fazenda muito problemática, o proprietário a ofereceu para o Estado, não se chegou a um acordo de valores, havia muitos problemas jurídicos e o Marangon optou pela desapropriação. A ruptura desses modelos foi gerada por uma certa vulgarização da desapropriação. Ele desapropriou imóveis altamente produtivos, o que criou uma comoção da opinião pública” (Entrevista ao autor, 30/08/2004).

Segurança Preventivo contra o governador Olívio Dutra, para sustar a continuidade das desapropriações⁶⁶⁴. Segundo o depoimento de Nestor Hein (FARSUL):

Quando esgotou a possibilidade de negociar amigavelmente com os produtores, o GRA, através de corretores locais, começou a receber ofertas de áreas à venda. O GRA deslocava gente para vistoriar e quis partir para a desapropriação forçada. Nesse momento começou a resistência. Daí eu fui advogado num caso de uma fazenda em Aceguá, ganhei no Tribunal – o governo estava até ganhando nesse caso, houve outro que o governo ganhou – e a partir dali propus um mandado de segurança contra o Olívio, ganhei e, então, as desapropriações pararam. O Olívio não pode mais assinar decretos dessa natureza (Entrevista ao autor).

A entrada da Farsul na defesa dos proprietários desapropriados pelo governo estadual conferiu uma tonalidade política ao processo jurídico, o que foi determinante para o início das primeiras derrotas do governo no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado. Essas derrotas quebraram a tendência de vitórias que vinham ocorrendo até aquele momento. Segundo Bruno de Castro Winkler, membro da Procuradoria de Domínio Público Estadual:

A partir de um momento passou a haver uma atuação firme da Farsul em defesa dos proprietários rurais atingidos por esses decretos. Acabou entrando nessa discussão jurídica um ingrediente de ordem política, pois houve uma pressão muito grande da Farsul. Aí esse tipo de ação passou a ter um pouco de dificuldade no âmbito do TJ-RS. Nos primeiros casos o estado venceu no pleno do TJ por ampla maioria, do tipo 18 a 3, 19 a 4, e nos últimos casos ganhamos com maioria apertada, do tipo 12 a 9, 12 a 10, uma pequena diferença de votos, tal como ocorreu no único caso em que perdemos, que foi por um voto de diferença. O tribunal pleno ficou bastante dividido nos últimos casos (Entrevista ao autor).

Segundo alguns integrantes do governo, as derrotas judiciais estavam relacionadas à natureza do estatuto jurídico utilizado para realizar as desapropriações, pois enquanto na Lei 8.629 há um critério objetivo baseado na improdutividade, na lei 4.132 há um maior espaço para interpretações subjetivas. Em função disso, as apelações judiciais dos proprietários, em alguns casos tem sucesso e em outros não. Segundo Frei Sérgio Görden, (PT/RS):

Quando nós desapropriamos litigiosamente, tivemos o cuidado de escolher áreas endividadas com a Fazenda e a Justiça do Trabalho, para que houvesse uma justificativa social para propriedades específicas [o entrevistado se refere aqui ao período do DRA]. Esse elemento não foi respeitado posteriormente, chegando a

⁶⁶⁴ Cf. Cópia do Mandado de Segurança Preventivo, encaminhada ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul no dia 21/08/2002. Segundo Bruno de Castro Winkler membro da Procuradoria de Domínio Público Estadual: “A Farsul buscou uma tutela que impedisse que o estado continuasse de desapropriar com aquela finalidade. Houve o deferimento de uma liminar pelo desembargador relator Wellington, que sempre foi voto vencido, ele sempre foi contra o entendimento de que o estado poderia fazer uso daquela desapropriação. Mas ele foi sorteado como relator desse mandado de segurança da Farsul e ele deferiu uma liminar. Esse mandado não chegou a ser julgado. O estado prestou as informações e antes do julgamento a Farsul desistiu, ele nunca chegou a ser julgado. Só houve uma liminar do desembargador Wellington. Como não há recurso contra a decisão do relator que concede liminar em mandado de segurança, ela ficou vigindo. O único recurso seria ao STJ e como o estado não poderia editar novos decretos até que o recurso fosse julgado, nós da Procuradoria do Estado entendemos que não valeria a pena pedir uma suspensão de segurança. O entendimento do estado foi que deveríamos aguardar o julgamento daquele mandado de segurança, que acabou não ocorrendo, porque a Farsul acabou desistindo”. (Entrevista ao autor). Isso significa que não existem óbices de natureza jurídica para o acionamento desse instrumento por governos estaduais futuros no Rio Grande do Sul.

ponto de escolher uma área em Pontão, cuja prefeitura era do PT, de alguém que não devia nada para ninguém, e criou no Judiciário um mal estar de que o governo estaria se utilizando desse instrumento para perseguir adversários políticos. Isso complicou. Outro caso foi que se iniciou um processo de compra, o proprietário não aceitou o preço, e a compra foi transformada numa desapropriação. Nesse caso, o Judiciário tende a interpretar a iniciativa da compra como um ato de má fé do governo para depois desapropriar. O Judiciário negou também essa desapropriação. Então esse foi o principal equívoco da estratégia adotada, porque não se levou em conta que havia inimigos do outro lado (Entrevista ao autor).

O Ex-Secretário da Reforma agrária, Antonio Marangom, confirma que sob a sua gestão, algumas desapropriações foram realizadas contra a vontade dos proprietários, em razão da discordância do preço, porém, destaca que estas sempre ocorreram em ambiente de negociação. Segundo o seu depoimento:

Ocorre que, no segundo momento, com o instrumento na mão, houve áreas oferecidas pelos proprietários – nós não desapropriamos nenhuma área que não tivesse sido ofertada. Antes de a gente ter o instrumento na mão, tinha que negociar, não tinha como não negociar. Depois com qual situação eu me deparei: áreas boas, com documentação em ordem, para cuja aquisição, pela lei, nós poderíamos pagar o preço de mercado, mas o proprietário queria mais, não concordava com o preço. (...) Como nós precisamos de terra, nós pedíamos ao governador, claro, porque ele tinha o poder de desapropriar contra a vontade dos proprietários. Mas o governo não desapropriou nenhuma área que antes não tivesse sido oferecida. A divergência era sempre no custo (Entrevista ao autor).

A partir do mandado de segurança impetrado pela Farsul, houve uma reformulação pela justiça de algumas sentenças, sendo que durante o período de realização das entrevistas desta pesquisa existiam seis processos tramitando no Supremo Tribunal de Justiça (STJ). Nestes casos, uma possível vitória do governo estadual no STJ poderá criar uma jurisprudência nacional sobre o assunto, abrindo a possibilidade para outros estados interessados em se valerem desse mesmo instrumento⁶⁶⁵. Da mesma forma que uma possível derrota pode sinalizar um posicionamento desfavorável do STF em ações futuras desta natureza, podendo inclusive, reverter os processos que ainda estão em litígio⁶⁶⁶. Apesar da existência dessa possibilidade, a opção do governo Germano Rigotto tem sido a de não recuar em relação às decisões do governo anterior. Segundo Vulmar Leite (GRAC/RS):

(...) nós não voltamos atrás em nenhuma decisão do governo anterior, todas as ações de desapropriação continuam sendo mantidas pelo governo, quer dizer, nós

⁶⁶⁵ Trata-se dos seguintes imóveis rurais: 1) Fazenda Três Pinheiros, em Lagoa Vermelha; 2) Fazenda Inhaçapetum, em Capão do Cipó; 3) Fazenda Santa Bárbara, em São Jerônimo; 4) Fazenda Santo Antonio, em Aceguá; 5) Fazenda Mercês, em São Borja; 6) Fazenda Sobrado, em Viamão. Segundo Bruno de Castro Winkler membro da Procuradoria de Domínio Público Estadual: “Temos dois casos que ainda estão pendentes de decisão definitiva, que são o de Lagoa Vermelha (a primeira desapropriação que o estado fez) e o da fazenda Inhaçapetum, da família Sartori. Mas em ambos os casos o estado obteve a imissão provisória na posse, e lá já houve a destinação do imóvel aos futuros beneficiários da desapropriação, que são os trabalhadores rurais sem terra. Quer dizer que nesses dois casos a demora na decisão está indo em desfavor dos proprietários. Eu acredito que o caso da fazenda dos Sartori, que está mais adiantado, já estaria pronto para ser julgado, só depende da pauta do STF” (Entrevista ao autor, 09/11/2004).

⁶⁶⁶ Entrevista concedida ao autor por Bruno de Castro Winkler, membro da Procuradoria de Domínio Público Estadual, 09/11/2004.

perdemos algumas, a fazenda Mattei, a justiça deu ganho de causa, o próprio governo anterior havia depositado os recursos e extornou em 31 de dezembro. Recentemente nós conseguimos tomar posse aqui numa área em São Jerônimo, a área da fazenda Santa Bárbara e o estado depositou os recursos. Temos a mais complexa que é a fazenda Inhacapetum que são 1.800 hectares em Capão do Cipó, que está ainda pendente de julgamento, nós estamos talvez buscando um acordo, as famílias estão na área, estão assentadas. Um acordo em juízo para encerrar o processo, então o governo não desistiu de nenhuma (Entrevista ao autor).

Do que foi exposto ao longo desta seção é possível tecer as seguintes considerações:

1. A utilização da Lei 4.132/62 se constituiu numa ação ousada por parte do governo Olívio Dutra, possibilitando a abertura de uma rota alternativa na obtenção de terras, o que acabou cumprido um papel importante na implementação da sua política de assentamentos e reassentamentos.
2. Na primeira fase da política fundiária as desapropriações ocorreram em menor número, sendo utilizadas de forma mais criteriosa, pois havia a preocupação por parte dos integrantes do DRA de que a sua continuidade dependia da manutenção de um ambiente de confiança para a negociação com os proprietários dos imóveis rurais. Essa situação se inverteu no segundo período, pois com o aumento das pressões do MST o governo utilizou a desapropriação com mais intensidade e, em alguns casos, contra a vontade dos proprietários. Essa mudança de estratégia determinou o início das primeiras derrotas judiciais contra os decretos emitidos pelo governo, quebrando a tendência de vitórias observadas até então.
3. A intensificação das desapropriações além de ter contribuído para esvaziar o convênio de aquisição compartilhada com a União, gerou uma reação da FARSUL que impetrou na justiça um mandado de segurança para impedir a continuidade desses processos. Entretanto, o fato do governo ter apresentado explicações antes do processo ter sido julgado, motivou a desistência do pleito da FARSUL, deixando a possibilidade de uso desse instrumento em aberto para os governos futuros.
4. As desapropriações por interesse social apresentam como vantagem, a sua maior celeridade em relação àquelas realizadas com base na Lei 8.629, pois permitem que o Estado passe por cima de qualquer gravame de ordem jurídica. Entretanto a sua principal desvantagem é a exigência de que as indenizações sejam feitas previamente, à vista e em dinheiro, podendo se constituir numa fonte de grande liquidez de recursos para os proprietários desapropriados. Como exceção à regra poderíamos listar aqui as situações descritas pelos entrevistados, nas quais a escolha de áreas endividadas com as instituições financeiras do Estado podem “penalizar” mais do que as desapropriações indenizadas pelas TDA's.
5. Apesar de reconhecermos a importância das desapropriações por interesse social, como um mecanismo alternativo para os governos estaduais atuarem em situações de conflitos fundiários emergentes, isso não significa que esta deva ser utilizada como um instrumento preferencial nas políticas agrárias, pois exige altas inversões de recursos financeiros e se não for utilizada com a devida cautela apresenta riscos de ordem judicial. Por outro lado, a simples existência dessa alternativa possibilita aos governos estaduais implementarem políticas agrárias próprias, quando estas não são consideradas prioritárias pela União, ou ainda, para atender situações de conflitos fundiários mais emergentes.

7.3. O Programa Estadual de Reforma Agrária (PERA)

Viu-se no capítulo V, que a oficialização do Programa Estadual de Reforma Agrária durante o governo Olívio Dutra, representou um acontecimento inédito na história recente do Rio Grande do Sul⁶⁶⁷. Pela primeira vez depois de muitos anos, um governo estadual considerava a reforma agrária como prioridade e se propunha a efetivar uma política de assentamentos orientada a partir de um plano, e não mais, como uma resposta episódica aos conflitos fundiários emergentes. Além disso, a participação direta de integrantes dos MSC no processo de elaboração do PERA reforçava ainda mais o seu ineditismo, uma vez que estes puderam influenciar na construção das principais diretrizes orientadoras da política agrária estadual, as quais apresentaram uma grande sintonia com as suas elaborações e reivindicações. Dentre os princípios definidos para nortear as ações previstas pelo PERA estavam: 1) a inclusão social organizada; 2) a participação popular; 3) o desenvolvimento regional; 4) o resgate da cidadania; 5) o desenvolvimento sustentável; 6) a soberania alimentar; 7) a qualidade de vida no campo⁶⁶⁸.

A estes princípios somam-se algumas justificativas da opção feita pelo governo para investir em reforma agrária, tais como: 1) a necessidade de conter a migração para os centros urbanos, argumentando-se que do ponto de vista do Estado, torna-se mais barato investir nos assentamentos e manter a população no campo, do que propiciar infra-estrutura nas cidades; 2) a geração de postos de trabalho e renda, baseando-se nos argumentos da FAO que atestam a maior capacidade de geração de empregos na agricultura familiar; 3) a melhor distribuição geográfica da população, dos investimentos e das opções de renda; 4) e por fim, pela necessidade de superação das distorções históricas bloqueadoras do desenvolvimento estadual, representadas pelo excessivo parcelamento da terra na região norte e a alta concentração da terra na região sul⁶⁶⁹.

Na definição do modelo de reforma agrária previsto pelo PERA existem alguns objetivos específicos que integram a sua “espinha dorsal”. O primeiro deles é norteado pela necessidade de constituir *áreas reformadas*, entendidas como: “um conjunto de assentamentos estabelecidos numa mesma área geográfica, com proximidade entre eles para que os investimentos beneficiem um maior número de pessoas. Desse modo, o sistema viário, de comunicação, educação, rede de serviços, comércio e industrialização serão mais bem aproveitados. Esta aglomeração possibilita mudar a estrutura de toda uma região, tendo no mínimo 1.200 a 1.500 famílias integradas econômica e socialmente, envolvendo assentados, pequenos agricultores e agropecuaristas do entorno e novos núcleos urbanos”⁶⁷⁰.

O segundo objetivo, associa-se ao primeiro na medida em que a partir das *áreas reformadas* pressupõe-se a constituição de *pólos regionais de desenvolvimento sustentável* (PRDS), por meio da definição de regiões estratégicas para a implantação dos assentamentos, possibilitando mudanças na estrutura de toda uma micro-região, facilitando a criação de sistemas viários, de comunicação, de educação, de redes de comércio, de serviços, de indústria⁶⁷¹.

⁶⁶⁷ O PERA foi oficializado pelo Decreto N. 40.060, de 25 de abril de 2000. Disponível em www.al.rs.gov.br (acessado em 30/03/2005).

⁶⁶⁸ *Programa estadual de reforma agrária* (S/d: p. 3).

⁶⁶⁹ *Ibid*, p. 3.

⁶⁷⁰ *Ibid*, p. 3.

⁶⁷¹ *Ibid*, p. 4.

O terceiro objetivo é norteado pela perspectiva da constituição de *novos modelos de assentamentos*, com uma organização interna mais estruturada, buscando o melhor aproveitamento coletivo da infra-estrutura social e produtiva (com moradia em agrovilas, melhorando o acesso à escola, à eletrificação rural, ao saneamento, etc.); e a constituição de *novos tipos de assentamentos* planejados a partir de projetos econômicos definidos e especializados, por exemplo: agroindústria, assentamento hortigranjeiro, assentamento pecuário, assentamento agrosilvícola, assentamento arrozeiro, etc.⁶⁷².

O quarto objetivo prevê uma integração nos assentamentos, entre as atividades produtivas de subsistência e aquelas destinadas ao mercado, com gradativa especialização, buscando agregar valor à produção dos assentados⁶⁷³.

O quinto objetivo aparece norteado pela opção por um *novo modelo tecnológico* que incorpore cada vez mais, as práticas agrícolas menos danosas ao meio ambiente, aproveitando-se dos recursos disponíveis dentro da propriedade rural, evitando-se ao máximo a dependência externa, com uma orientação clara pelo *modelo Agroecológico*⁶⁷⁴. Esse objetivo foi assumido enquanto estratégia de governo na implantação das suas políticas agrícolas e agrárias no estado⁶⁷⁵.

A operacionalização do PERA abrangeu 05 subprogramas, entre eles estão: 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 regularização das posses dos agricultores ocupantes de áreas públicas. Esses subprogramas se constituíram no centro das prioridades da política agrária estadual. Porém, é preciso registrar que o governo desenvolveu ainda outros programas, tais como: a) a política de regularização fundiária e de arrecadação de terras públicas; b) o programa de crédito fundiário Terra e Arroz; c) o projeto dos assentamentos rururbanos. O conjunto dessas ações serão analisadas na sequência.

7.3.1. A divisão racional de Terras

Esse subprograma do PERA tinha como objetivo: “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”. Nesse processo eram utilizadas como base o “Levantamento da aptidão agrícola e capacidade de uso das terras em microbacias, considerando-se o zoneamento ambiental e a agroecologia”⁶⁷⁶. Na prática, consistiu-se em uma nova metodologia para a demarcação das áreas dos assentamentos, na qual o governo procurou levar em consideração no momento de divisão dos lotes dos imóveis adquiridos, o levantamento da aptidão agrícola das regiões, da capacidade de uso dos solos, o zoneamento ambiental e a agroecologia.

⁶⁷² Programa estadual de reforma agrária (S/d: p. 4).

⁶⁷³ Ibid, p. 4.

⁶⁷⁴ A *agroecologia* é definida como a ciência ou disciplina científica que apresenta uma série de princípios, conceitos e metodologias para estudar, analisar, dirigir, desenhar e avaliar agroecossistemas, com o propósito de permitir a implantação e o desenvolvimento de estilos de agricultura com maiores níveis de sustentabilidade no curto, médio e longo prazo (Altieri: 1995, Apud, Caporal & Costabeber, 2000: p. 26).

⁶⁷⁵ Programa estadual de reforma agrária (S/d: p. 4).

⁶⁷⁶ Ibid, p. 16.

Trata-se de um procedimento recente e inovador, cuja operacionalização foi desenvolvida pelo INCRA que foi incorporada mais tarde pelo DRA/GRA. Nos PA's constituídos anteriormente pelos governos estaduais e federais, não se levava em consideração as potencialidades de uso das terras na demarcação dos lotes. É o que indica o depoimento de Paulo Schneider, Engenheiro Agrônomo (GRAC/RS):

Antes disso, o estado tinha um sem número de assentamentos feitos em governos anteriores, onde a divisão não era baseada nesses estudos de solos, o aspecto ambiental, a divisão era feita meio que sem grande critério. E também o Incra, nos assentamentos das últimas décadas, não utilizava critérios de uso, de potencialidade de uso das terras, para orientar os projetos de loteamento. Então, se diz assim, que se adotava o método do “quadrado burro”, quer dizer a área era adquirida era loteada em lotes de tamanho igual, distribuídos da melhor maneira possível. Então tinha lotes de terras boas e lotes de terras ruins, não havia um crivo muito grande quanto à qualidade dos lotes. E conscientes dessa limitação, dessas dificuldades, do surgimento de lotes inviáveis, procurou-se corrigir isso com essa divisão racional. Claro que não se obtém resultados cem por cento perfeitos, mas se aperfeiçoou muito esse método da divisão dos lotes, com essa metodologia da divisão racional que foi instituída (Entrevista ao autor).

Como se vê, pelo depoimento acima, o processo de demarcação e divisão dos imóveis rurais não levava em conta apenas o tamanho dos lotes, e sim, a sua adequação às condições de produção relacionadas à qualidade dos solos (física, química e biológica), ao clima, a topografia da região, as áreas destinadas à preservação ambiental, etc⁶⁷⁷. Este aspecto é particularmente importante, quando se sabe que a qualidade das terras destinadas aos assentamentos constitui-se num dos fatores determinantes para a sua viabilização sócio-econômica.

Apesar disso, há um reconhecimento por parte dos próprios integrantes do governo de que a qualidade das terras nem sempre atendeu as condições previstas pela nova metodologia. Tal fato é explicado pela necessidade do governo em implantar assentamentos de forma mais rápida e em maior escala, a fim de cumprir a sua meta e atender as pressões exercidas pela demanda emergente expressa nos acampamentos do MST. Além disso, em face do governo estadual e o Incra terem privilegiado as ações de compra, havia uma preferência maior pelos imóveis situados na metade sul, onde as terras eram mais baratas, mas, a qualidade agrônômica dos solos era mais baixa⁶⁷⁸.

A opção do governo Olívio Dutra por essa nova metodologia permitiu a criação de uma rotina nos processos de obtenção de terras via Funterra, de tal maneira que os projetos de assentamentos 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 das terras que estavam recebendo. Tudo isso somente foi possível, graças à montagem de uma pesada infra-estrutura de suporte para as ações do DRA/GRA ao longo do governo Olívio Dutra, a qual foi mantida pelo seu sucessor⁶⁷⁹.

⁶⁷⁷ *Programa estadual de reforma agrária* (S/d, p. 16 -22) e Marangon (2002: p. 187).

⁶⁷⁸ Depoimento de Paulo Schneider (GRAC/RS).

⁶⁷⁹ Segundo Schneider (GRAC/RS): “Então uma das primeiras coisas que foram feitas, quando foi montada a equipe, foi a questão dos equipamentos, softwares de alta capacidade, programas para trabalhar com geoprocessamento, digitalização de mapas, Cad para gerar os mapas topográficos, as plantas, os memoriais descritivos, então tudo isso foi montado. Foi montada uma estrutura bastante pesada nessa linha e, graças a isso, esse fluxograma, essa metodologia pode ser implantada” (Entrevista ao autor).

7.3.2. A política estadual de assentamentos e reassentamentos de agricultores.

Esse subprograma constituiu a base principal de operacionalização do PERA, uma vez que estabeleceu todas as diretrizes que orientaram o processo de implantação dos projetos de assentamentos do governo estadual. Nele aparece explicitamente que o objetivo do governo é implantar a reforma agrária no estado, fixando como meta o assentamento de 10 mil famílias de agricultores sem terra. Entretanto, há o destaque que a reforma agrária é atribuição da União, sendo que o governo estadual a executará em caráter complementar, valendo-se do Fundo de Terras, preferencialmente articulado ao Incra. A implantação dessa política aparece justificada por três razões: 1) uma de ordem moral e ética, fundada na situação de penúria e miséria social dos trabalhadores rurais; 2) uma segunda de ordem econômica, baseada na necessidade de diversificação da produção e fortalecimento da agricultura familiar em áreas de grandes propriedades e de economia estagnada; 3) e uma terceira de ordem legal, amparada no artigo N°: 180 da constituição estadual que assim expressa:

O Estado com vistas à promoção da justiça social colaborará na execução do Plano Nacional de Reforma Agrária e promoverá a distribuição da propriedade rural em seu território. Parágrafo Único: Em cumprimento ao disposto neste artigo, o Estado intervirá na forma de utilização da terra e dos recursos hídricos para assegurar-lhes o uso racional, e para prevenir e corrigir seu uso anti-social e eliminar as distorções do regime de latifúndio⁶⁸⁰.

Dentre as metas estabelecidas pela política estadual de assentamentos estavam: 1) a construção de um novo modelo de desenvolvimento, baseado nas economias de micro, pequeno e médio porte; 2) o incentivo da economia e do comércio como forma de promover a inclusão social da população de menor renda, de modo a garantir uma melhor distribuição e uma maior circulação do capital em todas as classes sociais; 3) a promoção da integração dos diferentes órgãos do governo, incentivando a participação dos trabalhadores no processo de desenvolvimento dos projetos de assentamento; 4) o direcionamento dos projetos para a edificação e desenvolvimento dos assentamentos, garantindo a preservação e a recuperação dos recursos naturais, em consonância com os princípios da agroecologia e do desenvolvimento sustentável⁶⁸¹.

O governo definiu 02 fases distintas no processo de constituição dos assentamentos: 1) a *fase de implantação* que compreendia a viabilização de ações que garantissem a instalação de uma família num lote de terra. Essa fase compreendia duas etapas: uma primeira na qual realizava-se a demarcação racional dos lotes, a construção das casas e a liberação dos primeiros recursos para o auto-sustento das famílias e a aquisição de animais, ferramentas e equipamentos; e uma segunda na qual era viabilizada a infra-estrutura social básica, tais como a instalação da energia elétrica, da água e a construção de estradas; 2) e a *fase de consolidação*, na qual o assentamento se estabilizava e definia as suas principais linhas de produção. Nesse momento eram liberados os créditos do Pronaf A (linha de crédito especial para os assentados), em consonância ao Projeto de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) definido juntamente com a assistência técnica, além dos programas

⁶⁸⁰ Programa estadual de reforma agrária (S/d: p. 24).

⁶⁸¹ Ibid, p. 25.

desenvolvidos pelo governo estadual, tais como, o projeto de agroindústrias, o seguro agrícola e o fortalecimento da bacia leiteira⁶⁸².

7.3.3. Os resultados da política estadual de assentamentos.

Até o ano de 1998 o Incra contabilizava no Rio Grande do Sul 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 nesse 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. A tabela a seguir indica qual foi a participação da política estadual de assentamentos nesse processo.

Tabela 16: Projetos de assentamentos realizados entre os anos de 1999 a 2002 pelos governos federal e estadual.

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

Fonte: Incra (06/10/03).

Como se vê, os dados da tabela acima revelam que a ação do governo Olívio Dutra foi vigorosa, a ponto de contribuir com 53,45% dos PA's implantados no período de 1999 a 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. Esses 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 da *Frente popular* em relação aos governos que o antecederam, a tabela a seguir ilustra muito bem o contraste existente entre eles.

⁶⁸² GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL – *Números gerais da reforma agrária e organograma*. Porto Alegre, 2002.

Tabela 17: Projetos de assentamentos realizados pelos governos estaduais entre os anos de 1979 a 2002, com distribuição nos períodos respectivos à vigência dos seus mandatos.

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

Fonte: Incra (06/10/03)

Como se vê, há uma diferença significativa nos resultados alcançados em cada período, os quais estão diretamente relacionados às oscilações observadas na luta política em torno da questão agrária gaúcha, assim como, do maior ou menor grau de abertura dos governos estaduais no atendimento das reivindicações dos agricultores sem terra. Os dados da tabela demonstram que no período anterior ao ano de 1998, existiam no Rio Grande do Sul 69 projetos de assentamentos estaduais implantados, numa área de 38.315,7526 hectares, com 1.941 famílias beneficiadas, em 20 anos de atuação dos governos estaduais, o que perfaz uma média de 97 famílias assentadas por ano. Apesar do governo Olívio Dutra não ter atingido a meta proposta em campanha eleitoral de assentar 10 mil famílias de agricultores sem-terra, ainda assim, os resultados obtidos pela sua política agrária são 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 de famílias assentadas por ano, saltou de 97 para 566, sem considerar os assentamentos realizados de forma compartilhada com o governo federal.

A tabela a seguir demonstra como foi a distribuição anual dos projetos de assentamentos implantados pelo governo Olívio Dutra.

Tabela 18: 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
Subtotal da 1ª Fase	31	1.123	25.010,63
2001	22	768	13.364,49
2002	09	374	9.570,59
Subtotal da 2ª Fase	31	1.142	22.935,08
Total Geral	62	2.265	47.945,71

Fonte: Incra (06/10/2003).

Os dados da tabela acima demonstram que durante o ano de 1999 obteve-se o menor número de PA's implantados, de famílias assentadas e de área de terra arrecadada, confirmando as análises realizadas no capítulo 5, de que num primeiro momento os esforços do governo foram dirigidos para a constituição do DRA, para a 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 nos resultados 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 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 em 2000 e 2001. Assim, é possível inferir com base nas análises já realizadas nos capítulos anteriores que a redução dos PA's em 2002 está relacionada aos seguintes fatores: a) à elevação no preço das terras; b) a diminuição da prioridade conferida pelo governo estadual à reforma agrária; c) aos obstáculos encontrados para dar continuidade às desapropriações por interesse social, em face das contestações judiciais e da ação impetrada na justiça estadual pela FARSUL.

A tabela a seguir permite uma visualização da magnitude da participação das diferentes formas de aquisição de terras acionadas pelo governo estadual. Porém, os dados apresentados não são completos, pois a sua compilação foi feita em junho de 2002 e, portanto, não coincidem com os dados das tabelas apresentadas com base nas informações concedidas pelo Incra. Além disso, na tabela a seguir estão compiladas apenas as informações relacionadas aos assentamentos destinados aos agricultores sem terra.

Tabela 19 – Imóveis adquiridos pelo governo estadual e federal, através de desapropriações, compras e utilização de áreas públicas no estado do Rio Grande do Sul destinadas ao público de agricultores sem terra, no período de janeiro de 1999 a 30 de junho de 2002.

Formas de aquisição	Governo Federal			Governo do Estado			Convênio (União/Estado)		
	NºFam.	Imóveis	Ha	NºFam.	Imóveis	Ha	NºFam.	Imóveis	Ha
Desapropriação	357	15	8.112,82	610	17	11926,49	0	0	0
Compra	729	14	15.600,06	704	21	19326,22	898	23	20.022,22
Áreas públicas	0	0	0	123	5	2160,00	0	0	0
Total	1.086	29	23.196,52	1437	43	34412,71	898	23	20.022,22
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Formas de aquisição	Total de Imóveis			Área total em Ha			Número de famílias		
Desapropriação	32			20.039,31			967		
Compra	58			54.948,50			2331		
Áreas públicas	05			2.160,00			123		
Total	95			77.631,45			3421		

Fonte: FUNTERRA/RS, GRA/RS, INCRA/RS.

Na análise dos dados contidos na tabela acima, percebe-se que a maior parte das aquisições de áreas para a implantação dos assentamentos se deu através da modalidade de compra direta dos proprietários, tanto pela parte do governo federal, como do estadual. Os 54.948,50 hectares adquiridos através da compra representam 70,78% da área total adquirida, beneficiando 68,13% do total das famílias. A desapropriação vem em segundo lugar com 20.039,31 hectares, representando 25,81% da área total, beneficiando 28,26% do total das famílias. E em terceiro lugar estão os 2.160 hectares de áreas públicas cedidas, que representam 2,78% da área total, beneficiando 3,59% do total das famílias.

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 e no GRA.

Tabela 20: 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.

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

Fonte: Incra (06/10/2003); Decretos de desapropriação por interesse social (www.al.gov.br/legis)

Os dados da tabela 8 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 8 com os da tabela 6, 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, a 43, 71% das famílias assentadas e a 42,05% da área total. Ou seja, esses 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.

7.3.4. Os pólos regionais de desenvolvimento sustentável (PRDS).

Ao estabelecer como um dos objetivos do PERA, a constituição de pólos regionais de desenvolvimento sustentável a partir das áreas reformadas, o DRA/GRA buscou incorporar uma perspectiva de planejamento de longo prazo na condução da sua política fundiária⁶⁸³. A idéia principal dos PRDS era definir regiões estratégicas para a implantação dos assentamentos que possibilitassem mudanças estruturais, facilitando a criação de sistemas viários, de comunicação, de educação, de redes de comércio, de serviços, de indústria. Isso permitiria o surgimento de novas relações sociais (planejamento participativo e regional), de produção (agroecologia, associativismo) e de integração sócio-econômica dos assentados, pequenos agricultores e agropecuaristas do entorno, de modo a formar novos núcleos urbanos (*rururbanos/urbanos*), envolvendo de 1.200 a 1.500 famílias⁶⁸⁴. Segundo Frei Sérgio Görden (PT/RS):

A gente partia do princípio, teorizado no Brasil pelo José Gomes da Silva, de que a reforma agrária deveria acontecer em áreas ou regiões reformadas. Na verdade,

⁶⁸³ Segundo o depoimento de Márcio Marreck Berbigier (DRA/GRA): “Bom, isso não é uma função só do Estado, tu transformar uma área reformada num pólo regional de desenvolvimento requer um entendimento e um envolvimento bastante grande de todos os entes. Quer dizer, nós temos uma deficiência por pesquisas, nós temos uma necessidade de estar trabalhando na elaboração de projetos sócio-econômicos viáveis para o desenvolvimento dessas regiões, estar trabalhando na questão das matrizes produtivas dessas regiões, enfim é uma tarefa que é impossível de tu prever em curto prazo, eu acho que a gente avançou no sentido das áreas reformadas e os pólos regionais de desenvolvimento é um desafio que está posto para o governo do estado hoje, para o Incra, enfim. E para todos os entes ligados à reforma agrária, governamentais ou não, o próprio Movimento Sem Terra que é um grande propagandista da reforma agrária hoje, de estar realmente transformando estas áreas em pólos de desenvolvimento” (Entrevista ao autor).

⁶⁸⁴ *Programa estadual de reforma agrária* (S/d: p. 42).

a idéia dos pólos regionais de desenvolvimento era de construir uma estrutura econômica e de apoio estatal para uma determinada região. Isso implicava utilizar a estrutura viária, a rede de energia, o atendimento de saúde e o serviço de assistência técnica do Estado. Ao mesmo tempo, implicava alterar tanto a estrutura agrária como a matriz econômica de uma região inteira. Essa era a nossa idéia, nós nos guiávamos por esse objetivo. Quer dizer, mais do que um objetivo era o próprio princípio da reforma agrária. Nós queríamos superar aquela fase de assentamentos “pipocados”, nós procurávamos priorizar uma região, concentrar os núcleos (Entrevista ao autor).

O depoimento acima indica que um dos principais objetivos dos PRDS era a superação do isolamento dos assentamentos implantados nos governos anteriores, visto como um dos principais entraves ao seu desenvolvimento. Essa constatação é compartilhada em alguns trabalhos de pesquisa sobre os assentamentos, vindo a corroborar com o argumento de que as políticas de assentamentos continuam tendo um caráter tópico e pontual, somente sendo intensificadas nos momentos conjunturais de agudização dos conflitos fundiários. A aproximação dos núcleos quando ocorre, contribui para a formação de “manchas” e não raro, inscreve-se dentro de uma estratégia de ação política dos próprios movimentos sociais e sindicais do campo que privilegiam as ocupações em determinadas regiões (Heredia et al, 2002). Desse modo, a necessidade de se pensar políticas públicas que possibilitem a integração social e econômica dos assentamentos, de acordo com as diferentes realidades das regiões nas quais estes estão inseridos, continua sendo um desafio para aqueles que acreditam nas potencialidades transformadoras de uma política de reforma agrária.

Neste sentido, o DRA/GRA em conjunto com os movimentos sociais do campo definiu, seis regiões de referência compostas pelos seguintes municípios e outros de seu entorno: 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/Piratini⁶⁸⁵ (Ver anexo 5). A escolha dessas regiões baseou-se no grau de concentração dos núcleos já existentes, 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. Esse processo ocorreu com a abertura de três escritórios regionais no ano de 2001, sendo que estes estavam sediados nos municípios de Tupanciretã, Bagé e Pelotas⁶⁸⁶.

Outro critério utilizado pelo governo estadual na definição das regiões de referência para a constituição dos PRDS, baseou-se na tipificação dos solos existentes no estado. Neste sentido, o governo buscou elaborar uma *cartilha explicativa* aos assentados para informá-los sobre os diferentes tipos de solo, clima e ecossistemas existentes no estado. Tal medida foi adotada, a partir da constatação de que a maioria dos agricultores sem terra era oriunda de regiões diferentes daquelas nas quais seriam assentados. A situação mais comum encontrada até hoje estado é o deslocamento de agricultores sem terra da região Norte para serem assentados na região Sul, ou para as imediações da região metropolitana de Porto Alegre. Tal deslocamento acarreta em dificuldades de adaptação desses assentados, já que muitos deles desconhecem completamente quais são os tipos de solos, os problemas e as limitações ambientais presentes nessas regiões e, tampouco, sobre quais são

⁶⁸⁵ Programa estadual de reforma agrária (S/d: p. 43-44).

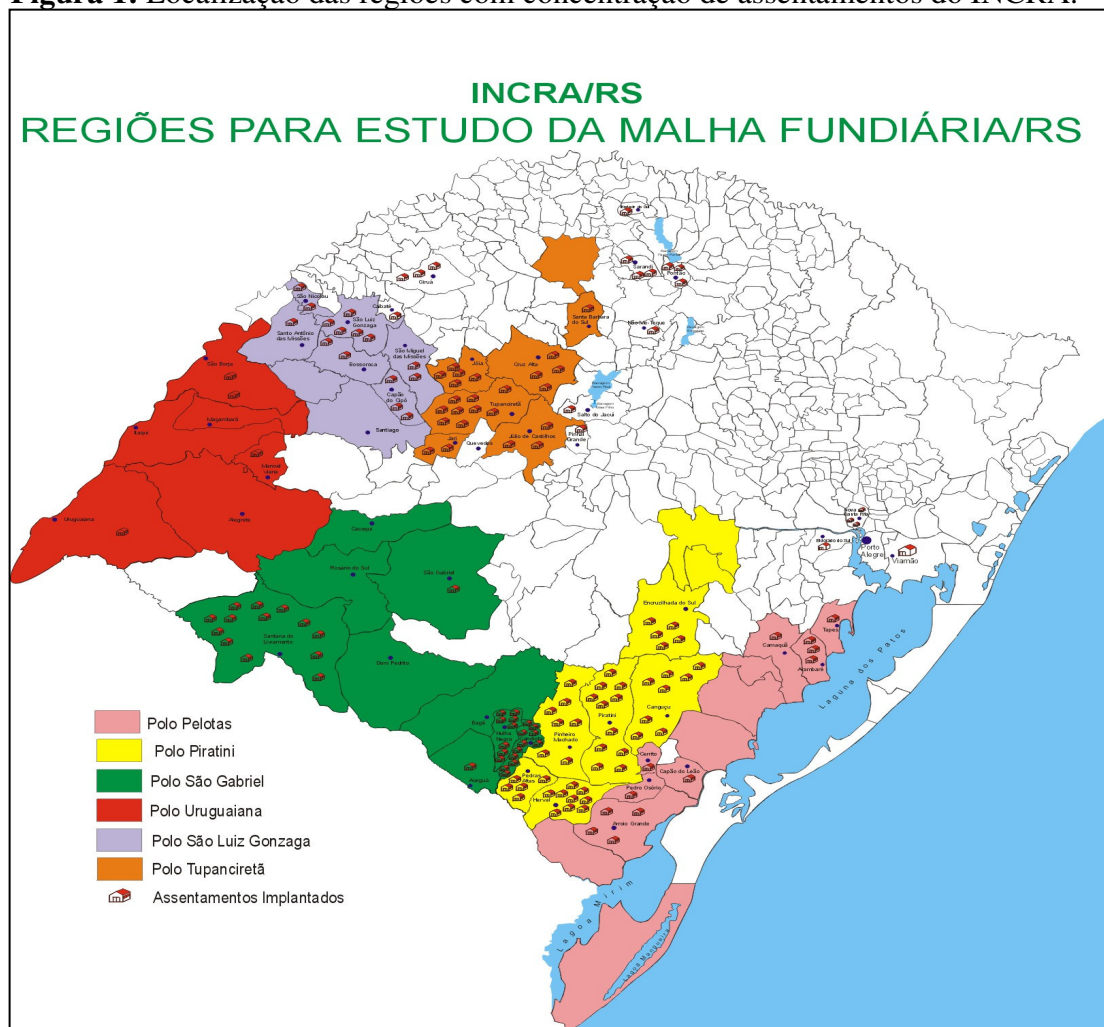
⁶⁸⁶ Depoimento de Márcio Marreck Berbigier (DRA/GRA).

as possibilidades a serem exploradas para a sua viabilização sócio-econômica. Desse modo, a regionalização dos PRDS adotada pelo DRA/GRA compreendia as seguintes tipologias de solos: 1) os solos vermelhos do Planalto Médio e Missões (Palmeiras das Missões, Sarandi, Tupanciretã); 2) os solos areno-argilosos da Campanha (Santana do Livramento); 3) os solos negros da Campanha (Hulha Negra e Candiota); 4) os solos de profundidade média a rasa da Serra do Sudeste (Piratini, Arroio Grande); 5) os solos da Depressão Central e litoral (região metropolitana de Porto Alegre e imediações)⁶⁸⁷.

Como resultado dessa orientação em formar PRDS pode-se observar pelo mapa com a distribuição dos assentamentos rurais no Rio Grande do Sul do Anexo 5, que o governo estadual, por meio da sua política fundiária, contribuiu para intensificar o processo de concentração dos assentamentos em algumas regiões do estado, somando-se aos projetos realizados pelo governo federal. Na metade sul a concentração ocorreu nas regiões que compreendem os seguintes municípios: 01) Bagé, Hulha Negra e Pedras altas; 02) nos municípios de Piratini, Canguçu e Encruzilhada do Sul; 03) nos municípios de Santana do Livramento, Rosário do Sul e Dom Pedrito. Nas adjacências da *região metropolitana de Porto Alegre*, a concentração ocorreu nos municípios de El Dourado do Sul, Guaíba, Charqueadas, Nova Santa Rita, Santana e Viamão situados num vale entre os rios Taquari e Jacuí. Na região do *planalto médio* a concentração ocorreu nos municípios de Tupanciretã, Jóia, Júlio de Castilhos, Salto do Jacuí, Cruz Alta e Boa Vista do Incra. E por fim, na região norte dos estado, houve uma concentração nos municípios de Palmeiras das Missões, Sarandi, Ronda Alta, Erval Seco, Carazinho e Não-me-toque. Atualmente, o INCRA/RS vem adotando uma regionalização similar, conforme indica o mapa a seguir.

⁶⁸⁷ *Governo do Rio Grande do Sul – Algumas ações da política de assentamento do governo do estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre (mimeogr).

Figura 1: Localização das regiões com concentração de assentamentos do INCRA.



Fonte: INCRA/RS.

A análise do conjunto das entrevistas com representantes dos MSC e integrantes do governo nos permite tecer as seguintes considerações:

1. A idéia de constituir PRDS não depende exclusivamente da ação de um governo estadual, mas da convergência de uma série de agentes sociais, numa perspectiva de longo prazo. Além disso, é preciso atentar para as diferentes percepções acerca do desenvolvimento e as relações de força existentes entre os agentes sociais para que uma determinada concepção vigore. Trata-se, em última instância, de uma concepção em disputa, que pretende transformar profundamente as relações sociais e de poder de uma região, tendo como ponto de partida a reestruturação da propriedade fundiária.
2. Na visão dos MSC, assim como dos ex-integrantes do DRA/GRA, a constituição das áreas reformadas, pré-condição para a existência futura de um PRDS, cumprem duas funções: a maximização dos recursos públicos alocados na política fundiária; a construção de um espaço de luta política e ideológica com as forças contrárias a

reforma agrária⁶⁸⁸. Nesse sentido, o aumento do número de assentamentos em regiões de notória concentração fundiária, traz como consequência uma modificação nas relações de poder local, ao mesmo tempo em que promove um aumento da base social dos MSC, além de outros impactos que já foram tratados na literatura sobre o tema⁶⁸⁹.

3. Um dos principais obstáculos para a concretização das áreas reformadas, no âmbito de uma política agrária estadual, está na dependência da oferta de terras ao Estado, nas regiões onde se pretende constituir um PRDS. As desapropriações por interesse social também apresentam limitações, não podendo ser acionadas indiscriminadamente e sem critério. Desse modo, percebe-se que a viabilização dos PRDS sem a atuação do Incra através do uso das desapropriações fica prejudicada. Tal dependência relaciona-se à particularidade observada no Rio Grande do Sul, na qual a oferta de terras ao Estado ocorre de forma conjugada à desapropriação. Essa particularidade permitiu a concentração dos assentamentos em determinados municípios do estado.
4. Neste sentido, a constituição de uma *área reformada* só é possível numa situação em que o Estado detém o domínio sobre o território nacional, tal como ocorreu em outros países, nos quais a inversão na correlação de forças políticas permitiu a realização de reformas agrárias profundas, reestruturando a propriedade em regiões inteiras. Não é o caso do Brasil que além de nunca ter realizado uma reforma agrária nos moldes clássicos, até hoje se depara com uma legislação agrária que impõe limites à sanção do Estado sobre a grande propriedade fundiária. Ademais, a ausência de uma correlação de forças favoráveis a um processo de alteração profunda na estrutura agrária, tem se apresentado como principais óbices à execução de um Plano Nacional de Reforma Agrária que incorpore efetivamente a noção de áreas prioritárias, oriunda do Estatuto da Terra.

7.3.5. O plano de reassentamento de agricultores residentes em áreas indígenas.

Outra situação com a qual se deparou o governo Olívio Dutra, diz respeito às ocupações irregulares das áreas indígenas por colonos descendentes de imigrantes europeus. Tais ocupações foram patrocinadas pelas políticas de colonização do Estado regional nas décadas de 1940, 1950 e 1960, gerando uma série de conflitos fundiários que se perpetuaram até os dias atuais. Com a promulgação da Constituição de 1988 foi reconhecida juridicamente a identidade étnica e cultural dos índios, onde ficou determinado que o governo federal teria um prazo de 05 anos para concluir a demarcação das áreas de terras por eles ocupadas⁶⁹⁰. Dessa forma, coube aos governos estaduais indenizarem ou

⁶⁸⁸ Segundo Álvaro Dellatorre, membro da coordenação estadual do MST: “Então, a idéia das áreas reformadas é primeiro lugar, a gente poder concentrar esforços na maximização dos recursos públicos, estradas, energia elétrica, saneamento básico, posto de saúde, escolas, onde você tem essa possibilidade de fazer investimentos sociais que beneficiem um conjunto de famílias que justifique você fazer um investimento daquela natureza. Mas também, do ponto de vista do movimento, tem essa idéia de se ter aí um espaço de disputa política, ideológica e de enfrentamento às forças contrárias à reforma agrária, às forças autoritárias” (Entrevista ao autor, 08/05/2003).

⁶⁸⁹ *Sobre o assunto consultar Leite (2000), Heredia et. Al. (2002).*

⁶⁹⁰ A Constituição Federal no seu Artigo 231, assim expressa: “São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarca-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”. O prazo para a

reassentarem as famílias que estivessem ocupando irregularmente as áreas indígenas⁶⁹¹.

Assim, quando o governo Olívio tomou posse em janeiro de 1999 se deparou com um desafio de enormes proporções, principalmente naquelas áreas identificadas como as mais conflituosas, as quais haviam sido indicadas pelo relatório do Grupo de Trabalho criado durante o governo Antonio Britto. Tais áreas eram majoritariamente constituídas por índios Kaingangues, cuja forma de organização sempre ocorreu através de núcleos familiares, não possuindo, portanto, uma organização política aos moldes dos MSC. Segundo Frei Sérgio Görgen (PT/RS):

Os índios se organizam muito a partir dos núcleos familiares – os Kaingangues, por exemplo. A maior parte dos conflitos é com eles. Porque nos toldos que foram registrados em 1911 e 1917, que são os principais focos de conflito, praticamente não ficou toldo guarani, eles haviam migrado. Para os guaranis identificar uma área é muito difícil, pois afinal todo o Rio Grande do Sul é guarani. A cidade de Gravataí é toda construída em cima de uma aldeia Guarani. A cidade de Tupanciretã, até o nome é indígena. Mas, identificar uma área guarani é mais difícil. Praticamente o caminho que o governo encontrou foi o de criar reservas, desapropriar e criar reservas. Agora, os Kaingangues não, pois, as suas áreas foram todas identificadas. As regiões onde o conflito foi mais forte foram o Planalto, a Serrinha (que envolve quatro municípios), Ibiraiaras, Monte Caseros e Votouro. Naquela época essas foram as regiões mais complicadas e foram nelas que nós criamos os reassentamentos. Fizemos para atender a esses quatro conflitos. Depois surgiram outros, que não se consolidaram, mas, esses quatro, foram os mais sérios (Entrevista ao autor).

O depoimento acima indica a existência de duas situações distintas no que se refere ao atendimento das reivindicações dos povos indígenas gaúchos. Uma primeira relacionada à necessidade de devolução das terras Kaingangues demarcadas no início do século XX, assim como, o reassentamento ou a indenização dos colonos presentes nessas áreas⁶⁹². A segunda situação relacionava-se a necessidade de criar reservas indígenas para solucionar o problema dos índios guaranis *Mbyá*, os quais viviam sob situação de risco nos mais de 10 acampamentos dispersos nas margens das estradas no estado (Dietrich & Soares, 2002: 301).

No que diz respeito às terras Kaingangues, o governo elaborou 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 anteriores⁶⁹³. O Plano oferecia aos agricultores

demarcação das áreas é expresso no Artigo 67 do Ato das Disposições Transitórias: “A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição” (BRASIL, 2003: p. 151 e p. 175).

⁶⁹¹ A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, no seu Artigo 32 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assim expressa: “No prazo de quatro anos da promulgação da Constituição, o Estado realizará o reassentamento dos pequenos agricultores assentados em áreas colonizadas ilegalmente pelo Estado situadas em terras indígenas” (RIO GRANDE DO SUL – Constituição de 1989: 128).

⁶⁹² Segundo Frei Sérgio Görgen (PT/RS): “Nenhum governo queria botar a mão naquela cumbuca. Nós fizemos isso e a principal especificidade era essa: o que fazer com os agricultores? Daí, desde o início decidimos: prioridade um, reassentá-los. Mas também abrir caminho para a indenização. Então houve toda uma discussão jurídica se, primeiro, podíamos indenizar e, segundo, se o Estado tinha de fato obrigação com essas famílias” (Entrevista ao autor).

⁶⁹³ *Programa estadual de reforma agrária* (S/d: p. 51).

residentes duas opções: o *reassentamento*, ou a *indenização em dinheiro* no valor equivalente das suas terras⁶⁹⁴. A responsabilidade pela compra ou indenização da terra nua era do governo estadual, enquanto que as benfeitorias eram pagas pela Fundação Nacional do Índio⁶⁹⁵.

Os beneficiários dessa política foram todos os agricultores e trabalhadores rurais residentes nas áreas consideradas legalmente indígenas, devidamente cadastradas pelo levantamento da FUNAI e posteriormente pela SAA e o INCRA. Dentre os critérios utilizados para atender os beneficiários prevaleceu à troca de terra por terra, onde 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 posses⁶⁹⁶. No que se refere aos financiamentos e as fases de implantação dos núcleos seguiram-se os mesmos critérios previstos no programa estadual de assentamentos e reassentamentos, cujos resultados são apresentados na tabela a seguir.

Tabela 21: 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 Reas.	Famílias inden.	Valor dos Reassent.	Valor em indenizações
	Agric.	Índ.	Agric.	Índg.				
Serrinha	11.900	-	5.228	6.672	242	277	10.058.318,00	6.847.9111,02
Nonoai	2.499	-	1.599	900	39	80	847.837,71	1.5999.962,58
Monte Caseros	1.004	-	-	1.004	80	21	2.565.368,33	601.743,64
Ventarra	784	-	-	784	21	14	1.214.277,84	750.836,09
Total	16.187	-	6.827	9.360	382	392	14.685.801,88	9.800.453,33

Fonte: GRA (30/06/2002).

Os dados da tabela acima demonstram 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

⁶⁹⁴ Por solicitação da Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social, foi emitido o parecer N°: 12.733 de 07 de outubro, pela Procuradoria Geral do Estado, o qual se manifestou a favor da legalidade do pagamento das indenizações aos agricultores instalados em áreas indígenas, entendendo que o disposto no artigo 32 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado deve ser interpretado como uma diretriz e não uma imposição unilateral ao Estado. In: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO. *Parecer N°: 12.733 – Terras indígenas: Indenização: Legalidade*. Porto Alegre, 1999. Segundo os depoimentos obtidos nas entrevistas com integrantes do DRA/GRA, a sugestão de indenização partiu dos próprios agricultores que manifestavam restrições ao reassentamento, preferindo serem indenizados em dinheiro para disporem de uma maior autonomia na compra e na localização de sua nova propriedade.

⁶⁹⁵ 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).

⁶⁹⁶ *Programa estadual de reforma agrária* (S/d: p. 52). O critério de capacidade de uso das terras está relacionado a uma classificação agrônômica que procura leva em consideração as características físico-químicas, a topografia e o clima, estabelecendo quais as possibilidades mais adequadas de uso agrícola dos lotes.

42,18% para a devolução. O valor médio por família, gasto pelo governo para o reassentamento das 383 famílias ficou em R\$ 38.444,50, enquanto que o valor médio por família, gasto para a indenização das 392 famílias ficou em R\$ 25.001,15⁶⁹⁷. Se compararmos o total de famílias indenizadas e reassentadas do governo Olívio Dutra que perfaz um total de 774 famílias beneficiadas, veremos que houve um aumento de 6,73 vezes sobre o número de indenizações ocorridas nos governos anteriores, que foi de 115. Na tabela a seguir são apresentados, os dados sobre as modalidades de aquisição de terras acionadas pelo governo para o reassentamento dos agricultores ocupantes de áreas indígenas.

Tabela 22: Imóveis adquiridos pelos governos estadual e federal destinados a desintrusão dos agricultores ocupantes das áreas indígenas no Rio Grande do Sul, no período de janeiro de 1999 a 30 de junho de 2002.

Formas de aquisição	Governo Est.			Convênio			N. Famílias	Imóveis	Área (hectares)
	N. Famílias	Imóveis	Área em hectares	N. Famílias	Imóveis	Área em hectares			
Desapropriação	130	05	2.564,60	0	0	0	130	05	2.564,60
Compra	217	08	3.218,60	20	01	256,0239	237	09	3.474,62
Áreas públicas	15	01	291,24	0	0	0	15	01	291,24
Total	362	14	6.074,44	20	01	256,0239	382	15	6.330,46

Fonte: GRA (30/06/2002).

Como se vê, entre as áreas adquiridas pelo governo estadual, em primeiro lugar estão aquelas que foram compradas, em segundo lugar estão aquelas que foram desapropriadas por interesse social e em terceiro lugar as áreas públicas cedidas, o que em valores percentuais representou respectivamente, 57,14%, 37,71% e 7,14% do total. Apenas uma única área foi adquirida por convênio. A área média por família reassentada ficou em 16,57 hectares, ou seja, um pouco acima da média mínima por lote estipulada pelo governo de 15 hectares, sendo que o custo médio por hectare adquirido ficou em R\$ 2.320,13.

No que se refere as principais reações contrárias à política do governo, observa-se que estas vieram principalmente dos prefeitos dos municípios com regiões em conflito, uma vez que estes entendiam que a retirada dos colonos das terras indígenas significaria um retrocesso econômico para o município, reforçado pelo preconceito de que os seus antigos donos não fariam uso produtivo das mesmas (Dietrich & Soares, 2002: 300). Segundo Frei Sérgio (PT/RS):

Os prefeitos diziam que os municípios iam acabar, que a produção ia cair, etc. Nós partimos do princípio de que a terra por direito era do índio e ponto. E aí mostrávamos que os municípios seriam beneficiados de outras formas variadas, que se a pauta era essa os municípios deveriam exigir dos governos federal e estadual outros programas de desenvolvimento para a sua cidade e a sua região, mostrávamos que as comunidades indígenas teriam um papel muito importante, inclusive para o equilíbrio ambiental da região. Mas era muito difícil, havia um preconceito muito forte e a gente também era muito posicionado, a gente não

⁶⁹⁷ Não dispomos de informações mais seguras sobre as razões dessa diferença nos valores existente entre os reassentamentos e as indenizações. Os argumentos apresentados pelos integrantes do governo para explicar essas diferenças relacionam-se ao fato das áreas adquiridas estarem localizadas na parte norte do estado, onde as terras são mais valorizadas. Também mencionam o efeito convergente causado pela elevação dos produtos agrícolas ocorrida no segundo semestre de 2001, o que produziu uma elevação nos preços das terras. Dados de entrevista (12/12/2002).

discutia o direito do índio. A gente partia do seguinte: nós temos dois direitos em cima de um mesmo território, os dois têm direito e ambos devem ser garantidos, só que o índio deve ter o direito em cima dessa terra e o colono em cima de outra terra. Ali na Serrinha muita gente agradeceu o fato dos índios terem chegado, porque estavam em áreas ruins, dobradas, e foram reassentadas em áreas boas, com módulo (Entrevista ao autor).

No que se refere à criação de reservas para o alojamento dos índios Guarani, a ação do governo se pautou na compra ou desapropriação de algumas áreas, próximas aos locais onde estes se encontravam acampados. O processo de mapeamento destas áreas ocorreu a partir de indicações feitas pelas próprias lideranças indígenas que circularam pelo estado observando locais vagos que poderiam servir para alojá-los. Esse processo resultou na escolha de 14 áreas, as quais estavam baseadas em critérios culturais e ambientais definidos pelos próprios indígenas. Mais tarde esse mesmo grupo de lideranças, contando com o apoio de ONG's e indigenistas propuseram um documento, que gerou um protocolo de intenções entre a Funai e o estado do Rio Grande do Sul, o qual foi assinado em 1999 (Dietrich & Soares, 2002: p. 301-302).

Dentre as 14 áreas indicadas, quatro não tinham condições de serem identificadas como tradicionais, desta forma, foram destinadas para a desapropriação, sendo duas de responsabilidade da Funai e duas do governo estadual. No entanto, o governo estadual visando resolver com mais rapidez essa questão acabou desapropriando, três das áreas propostas, entre as quais estão: 1) uma área de 202 hectares na localidade de Coxilha da Cruz, em Barra do Ribeiro; 2) uma área de 165 hectares na localidade de Água Grande, no município de Camaquã; uma área de 236 hectares em São Miguel das Missões. Além destas, o governo estadual disponibilizou ainda 25 hectares na localidade de Riozinho, em Viamão e outras três que totalizam 508 hectares, no município de Estrela Velha. Em suma, o governo estadual adquiriu 7 áreas para a constituição de reservas indígenas, totalizando 1.136 hectares adquiridos (Dietrich & Soares, 2002: p. 302-303).

A constituição dessas reservas vem possibilitando aos guaranis *Mbyá* a terem um lugar fixo de referência nas suas constantes peregrinações, uma vez que se trata de um povo cuja especificidade cultural é marcada pelos seus costumes nômades. A constituição das reservas a partir da escolha das áreas com critérios culturais definidos pelas próprias lideranças guaranis possibilitou aos mesmos a saírem dos acampamentos nas margens das rodovias, onde sobreviviam sob condições muito precárias e de alto risco.

A partir dos resultados apresentados nas tabelas anteriores e do que foi exposto ao longo desta seção é possível tecer as seguintes considerações:

1. Ao tomar posse o governo Olívio Dutra teve que equacionar duas situações distintas no tocante a questão indígena estadual: a devolução das terras dos Kaigangues ocupadas irregularmente pelas políticas de colonização patrocinadas pelo Estado regional; b) a necessidade de constituir reservas indígenas para alojar os índios guarani *Mbyá* dispersos em acampamentos a beira de estradas.
2. A política de reassentamentos de agricultores residentes em área indígenas se caracterizou por ser uma *intervenção de natureza corretiva* de uma *ação ilegal realizada pelo próprio Estado*, no sentido de resgatar os direitos originários dos indígenas sobre as suas terras e, ao mesmo tempo, indenizar ou reassentar as famílias que foram localizadas nesses espaços.
3. O governo Olívio não apenas deu continuidade à política sugerida pelo Grupo de Trabalho criado sob o mandato de Antonio Britto, bem como imprimiu um *maior ritmo*

e escala ao processo de devolução das terras indígenas, alcançando um resultado inédito na história dos governos estaduais, desde a constituição da CPI do Índio em 1968. Tais resultados atestam que o governo não apenas foi sensível às demandas dos públicos em conflito, com os quais procurou dialogar, como também atuou de forma resoluta no equacionamento de um problema histórico que ainda persiste no Rio Grande do Sul.

4. A existência de dois direitos atuando sobre um mesmo território, acrescido do fato de que se tratam de públicos distintos do ponto de vista étnico e cultural, com compreensões distintas sobre o uso que devem dar a essas terras, tornam os conflitos ainda mais severos, configurando um ambiente de intolerância recíproca entre as partes envolvidas.
5. Igualmente importantes foram as ações no sentido de constituir as reservas para os índios guaranis, cujas áreas foram escolhidas sob critérios definidos pelas lideranças dessas comunidades. Tais reservas possibilitaram às comunidades guaranis a saírem dos acampamentos em condições precárias de sobrevivência, passando a ter um lugar fixo como referência de estada, adequando-se à sua especificidade cultural, já que os *Mbyá* são conhecidos por serem um povo de costumes nômades.

7.3.6. Os reassentamentos de agricultores atingidos por Barragens.

Viu-se no capítulo V que a principal reivindicação encaminhada pelo MAB ao governo Olívio Dutra relacionava-se ao reassentamento e indenização das famílias atingidas pela Barragem de Dona Francisca, na região central do Rio Grande do Sul. Tratava-se de um projeto bastante antigo que havia ficado paralizado durante 20 anos. Porém, logo após o processo de privatização do setor elétrico que resultou na sua reestruturação, as obras da barragem foram retomadas dando início a um conflito. Segundo Frei Sérgio Görden (PT/RS):

A barragem caiu na cabeça do governo, pois foi logo após a decisão da Ford ir embora do estado que abriu o conflito da barragem de Dona Francisca. E pelo contrato assinado pelo governo Britto – totalmente lesivo ao Estado –, a empresa tinha a obrigação de apenas indenizar os que tinham terra, como se não existissem trabalhadores sem terra na beira do rio, agregados, filhos, etc. Resultado, o governo teve de reassentar aquelas famílias (Entrevista ao autor).

Visando atender às reivindicações dos atingidos, o DRA realizou um acordo com a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEE) e um consórcio de empresas privadas associadas, responsáveis pela condução das obras. O depoimento de Ricardo Montagner, Coordenador do MAB na bacia do rio Uruguai indica qual era a natureza desse acordo:

O acordo previa a construção de uma política mínima de tratamento dos atingidos por barragens. Hoje consideramos que aquele acordo para atender aos atingidos pela barragem de Dona Francisca foi um dos melhores já feitos para o tratamento social da população atingida. Mesmo assim, nenhum tratamento social e ou compensação econômica é capaz de recompor as perdas sociais e ambientais. Foi um processo que o governo Olívio Dutra assumiu no meio caminho. Por isso, é possível que tenham restado atingidos não cadastrados ou cujos direitos tenham sido desconsiderados. Foi um processo que começou no meio e não acabou com o governo Olívio Dutra, porque ainda restavam em torno de 60 famílias. Algumas delas ainda não tiveram o seu direito reconhecido (Entrevista ao autor).

Após a realização do acordo, o governo elaborou o “Plano de reassentamento e desapropriação de agricultores atingidos pela barragem de Dona Francisca”, no qual ficaram estabelecidos os critérios que norteariam a reparação dos direitos dos atingidos. 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 agricultores e trabalhadores rurais atingidos pela barragem foram divididos em quatro categorias: a) *proprietários*, compreendiam todos aqueles que por possuíam áreas de até 50 hectares; b) *não proprietários*, compreendiam os grupos familiares de arrendatários, agregados, parceiros rurais, meeiros e assalariados rurais que comprovadamente viviam e trabalhavam na área atingida; c) *filhos de proprietários e não proprietários* descritos nos itens a) e b) que fossem *casados*, ou os *solteiros* com idade mínima de 18 anos, até a data em que a unidade familiar fosse reassentada, desde que comprovassem ter vivido e trabalhado na área atingida (PERA, s/d: p. 59).

No Plano foram estipulados dois tipos de reassentamentos: a) o reassentamento com lotes individuais em grandes áreas; b) o reassentamento individual. Na primeira situação a família tinha o direito a um lote individual dentro de um projeto maior envolvendo outras famílias. Nesse caso, as áreas eram situadas num raio de até 300 km da região alagada, sendo que não poderiam comportar menos de 15 famílias, cujo tamanho mínimo do lote ficou estipulado em 17 hectares agricultáveis⁶⁹⁸. 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 por ela tinha direito à compra de uma propriedade com tamanho máximo de 20 hectares, sendo uma alternativa 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, 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 modalidades era necessária a aprovação das áreas pelo DRA/GRA e pelos próprios atingidos⁶⁹⁹. Na tabela abaixo são apresentados os resultados do governo no tocante aos reassentamentos de agricultores atingidos por barragens.

Tabela 23: 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	Valores desembolsados em R\$
Desapropriação	86	03	1.906,59	2.962.847,05
Compra	173	03	2.854,64	5.094.566,95
Total	259	06	4.761, 23	8.057.414,00

Fonte: GRA (30/06/2002).

⁶⁹⁸ Segundo Ricardo Montagner, Coordenador do MAB na bacia do rio Uruguai, 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 (Entrevista ao autor, 16/09/2004).

⁶⁹⁹ *Programa estadual de reforma agrária* (S/d: 60).

A tabela acima mostra que o governo implantou 06 reassentamentos, beneficiando 259 famílias de um total estimado em mais de 500 famílias que foram desalojadas pela construção da barragem de Dona Francisca na região central do Estado. As famílias restantes, que não optaram por uma área nos reassentamentos foram indenizadas pela Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE). Em contrapartida aos recursos investidos pelo GRA nos reassentamentos a CEEE investiu valores iguais em redes elétricas nos assentamentos novos e antigos do Estado (Marangon, 2002: 195). No que se refere às desapropriações, o custo médio por família beneficiada ficou em R\$ 34.451,70, o custo médio por hectare em R\$ 1.554,003, sendo que a área média dos lotes foi de 22,16 hectares (acima da média estipulada). Quanto às áreas compradas, o custo médio por família beneficiada ficou em R\$ 29.448,36, o custo médio por hectare em R\$ 1.784,66, sendo que a área média dos lotes foi de 16,50 hectares (abaixo da média estipulada).

Como se vê, a política de reassentamentos dos agricultores atingidos por barragens foi incorporada ao PERA a partir das reivindicações do MAB para que o governo Olívio Dutra desse seguimento ao processo de indenizações paralisadas durante o governo anterior. A reformulação do convênio com a CEE e o consórcio de empresas privadas garantiu o reassentamento e a indenização quase que completa das cerca de quinhentas famílias desalojadas.

7.3.7. A política de regularização fundiária e de arrecadação de terras públicas

A utilização das terras públicas para a formação de estoques de terras para a realização de políticas agrárias é uma das alternativas menos onerosas disponíveis aos estados federados, já que não envolvem custos de indenização. Tal alternativa não implica em custos de indenização como nas modalidades de desapropriação, ou ainda em custos de aquisição, como no caso das compras. Num sentido amplo, as terras públicas são todas aquelas pertencentes ao Estado, ou seja, são bens determinados ou determináveis que integram o patrimônio público. Existem dois tipos de terras públicas, as patrimoniais e as devolutas⁷⁰⁰. No primeiro caso estão compreendidas as áreas de terras que integram o patrimônio público como bem de uso especial ou patrimonial. No segundo caso, o conceito de terras devolutas ainda hoje utilizado na legislação agrária é aquele originário da Lei de Terras de 1850, que se baseava nos seguintes critérios: a) aquelas que se achassem a algum uso nacional, provincial ou municipal; b) aquelas que não estavam sob o domínio particular por qualquer título legítimo; c) as que não foram dadas por sesmarias; d) as que não se achassem ocupadas por posse (Forster, 2003: 49).

Ou seja, as terras devolutas incluem todas as terras que, por qualquer título, não se acham aplicadas a nenhum uso público, por um lado, e, por outro, não integradas, por qualquer título ao patrimônio privado. As terras devolutas podem ser divididas ainda em dois grupos distintos: a) as terras devolutas da União; b) as terras devolutas dos estados. No primeiro caso estão incluídas todas as terras situadas no Distrito Federal, nos territórios federais e nas faixas de fronteira. No segundo caso, estão as terras situadas nos territórios estaduais, excetuando-se aquelas existentes ao longo da faixa de fronteira. Como se vê, as terras devolutas são indeterminadas e somente através de uma ação discriminatória o

⁷⁰⁰ Segundo Forster (2003, p. 47), o sentido originário atribuído às terras devolutas era assim concebido: “(...) as porções de solo que, distribuídas de sesmaria, deixando o morador de cumprir as condições resolutas impostas, retornavam, eram devolvidas, ou devolutas, ao antigo dono – a Nação ou a Coroa”.

Estado tem condições de separar as terras devolutas, das terras particulares e das terras públicas patrimoniais (Novicki, 1992: p.305; Cunha Júnior, 2005: p.4-7).

A ação discriminatória por sua vez se constituiu num procedimento que tem por objetivo medir, demarcar e arrecadar para o patrimônio público as terras devolutas. A abertura de um processo discriminatório é regida pela Lei N. 6.383, de 7 de dezembro de 1976, na qual estão previstas duas fases: a administrativa e a judicial. Na fase administrativa o processo discriminatório é instaurado por uma comissão especial, constituída por três membros do Incra: um bacharel em direito, um engenheiro agrônomo e um funcionário responsável pelos trabalhos de secretaria (Novicki, 1992: p. 305-306; Brasil, 2004: p. 260-262).

O processo inicia quando a comissão especial publica um edital contendo a área perimétrica a ser discriminada, no qual são convocados os proprietários, ocupantes, confinantes para apresentarem num prazo de 60 dias, os documentos que comprovem a legitimidade do domínio sobre a área em questão. Terminado o prazo, o presidente da comissão tem trinta dias para se pronunciar sobre as alegações, os títulos de domínio, os documentos apresentados e a boa fé das ocupações, mandando lavrar os respectivos termos. Caso sejam constatadas quaisquer irregularidades, os títulos duvidosos são encaminhados para a procuradoria do Incra a fim de que se tomem os procedimentos jurídicos necessários. Ao encerrar o procedimento discriminatório, o Incra providencia o registro em nome da União das terras devolutas discriminadas, como bens da União. A fase judicial somente se inicia quando ocorrem as seguintes situações: a) o processo discriminatório é dispensado ou interrompido por presumida ineficácia; b) contra aqueles que não atenderam o edital de convocação ou notificação; c) quando se constata alterações nas divisas das áreas durante o processo discriminatório (Brasil, 2004: p. 262-264).

No Rio Grande do Sul, o controle e a administração sobre as terras públicas estaduais ocorreu em maior intensidade durante o processo de colonização. Nesse período havia um órgão estatal específico para tratar exclusivamente das colônias, o qual foi sendo reduzido a uma função secundária, assim que ficou concluído o processo de ocupação do território gaúcho. Até o ano de 1895 este órgão era chamado de *Diretoria de Terras e Colonização*, posteriormente, foi renomeado para *Direção de Terras e colonização* e atualmente é denominado de *Divisão de Terras Públicas* (DTP), estando vinculado ao GRAC e à SAA. Dentre as funções realizadas pela DTP estão: a) o pronunciamento sobre processos de *usucapião especial*⁷⁰¹; b) a regularização de títulos de posseiros em áreas públicas; c) a prestação de informações ao público em relação às titulações de pessoas durante a colonização⁷⁰².

No governo Olívio Dutra, a DTP permaneceu tendo um papel secundário até o início do ano de 2001, quando se iniciou um trabalho no sentido de reunir informações e identificar possíveis áreas a serem disponibilizadas para a política fundiária estadual.

⁷⁰¹ O usucapião especial é regido pela Lei N. 6.969, de 10 de dezembro de 1981, atualizada pelo Decreto-Lei N. 1989, de 28 de dezembro de 1982 (Brasil, 2004: 302-308). O Artigo 1º desta Lei assim expressa: “Todo aquele que não sendo proprietário rural nem urbano, possuir como sua, por 5 (cinco) anos ininterruptos, sem oposição, área contínua, não excedente de 25 hectares, e a houver tornado produtiva com seu trabalho e nela tiver a sua morada, adquirir-lhe-á o domínio, independentemente de justo título e boa fé, podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para a transcrição no registro de imóveis (Brasil, 2004: p. 302).

⁷⁰² Entrevista concedida ao autor pelo Ex-Coordenador da DTP em 01/04/2005. Sobre a atuação do órgão de terras durante o processo de colonização no Rio Grande do Sul consultar Roche (1969); Kliemann (1986).

Inicialmente foi feito um trabalho de organização interna, dando seguimento aos processos que estavam parados. Posteriormente, foi estabelecido um convênio com um *pool* universidades para a realização de projetos no sentido de informatizar o seu acervo. No entanto, o trabalho mais importante foi a realização de um levantamento para identificar as áreas públicas de patrimônio do governo estadual. Segundo Paulo Freire Mello (DRA/GRA):

Existe no Departamento de Patrimônio do Estado uma lista em torno de 10.000 propriedades que são do estado, isso vai desde qualquer terreninho de escola até áreas de milhares de hectares. Então, a gente fez uma seleção em torno de 100 áreas com mais de 90 hectares e isso incluía áreas de com mais de 8.000 hectares. (...) Boa parte dessas áreas, especialmente as maiores estavam registradas no departamento como não localizadas. Existe um registro de imóveis no nome do estado de uma área muito grande e ela não está localizada. Então a gente foi localizar essas áreas. Durante seis meses, de janeiro de 2001 até a metade de 200 foram identificadas uma série de áreas patrimoniais que a gente identifica não exatamente o ponto geodésico da área, pois geralmente essa área está dentro de um todo maior, na propriedade de alguém que tem nome e CPF e encaminhamos isso para o Gabinete, indicando os municípios, as áreas e a extensão, no sentido de a gente ingressar com uma ação administrativa ou judicial para recuperar essas áreas (Entrevista ao autor).

Algumas dessas áreas foram recuperadas e destinadas à implantação de assentamentos, conforme mostram os dados da tabela 19 na qual verifica-se que o governo estadual destinou ao público dos agricultores sem-terra cinco áreas públicas, que corresponderam a uma área de 2.160 hectares, beneficiando 123 famílias. Do mesmo modo, verifica-se na tabela 22 a destinação de uma área pública de 291,24 hectares para o reassentamento de 15 famílias de agricultores ocupantes de áreas indígenas.

Quanto ao fato do governo não ter apostado na realização de uma *ação discriminatória* é preciso ter presente que existiram alguns impedimentos para colocá-la em prática. O primeiro deles foi de *ordem constitucional* uma vez que a maior parte do território gaúcho está dentro da faixa de fronteira, cuja jurisdição pertence exclusivamente ao INCRA⁷⁰³ (Ver Anexo n. 6). Neste caso, a Lei 6.383 (07/12/1976) em seu Artigo 27 prevê que para a realização de um procedimento discriminatório nas terras devolutas estaduais é necessária a existência de um órgão estadual de terras, ou ainda através do Incra mediante a realização de um convênio (Brasil, 2004: 264). Como se sabe o Rio Grande do Sul não dispõe de tal órgão e, por isso, as ações dos governos estaduais dependem e muito de uma colaboração do Incra e do governo federal, o que pressupõe a existência de convergências políticas e objetivos comuns.

O segundo impedimento foi por falta de *prioridade política*, uma vez que havia uma disposição inicial por parte do DRA em se preparar para realizar uma ação discriminatória no Rio Grande do Sul, entretanto esse esforço não se traduziu em ações concretas no período subsequente quando se montou o GRA⁷⁰⁴. Segundo Paulo Freire Mello (DRA/GRA):

⁷⁰³ O Artigo 20 da Constituição Federal de 1988, em seu § 2º assim expressa: “A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para a defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei (Brasil, 2003: p. 33).

⁷⁰⁴ O depoimento do Ex-Coordenador do DRA evidencia a disposição inicial do governo: “Nós também gostaríamos de arrecadar terras públicas e conseguimos pegar algumas que eram patrimônio estadual. Mas

Na minha opinião, não se fez fundamentalmente por dois motivos: havia um desconhecimento muito grande do que seja mesmo, do que representavam as terras públicas e o próprio procedimento discriminatório. Algo que no Rio Grande do Sul a última vez que foi feita foi em 1982, quando o INCRA discriminou parte do banhado do Taim, inclusive recuperou milhares de hectares. Então, um pouco foi por causa de um certo desconhecimento. E, além disso, existe um certo preconceito que é reproduzido aí por algumas pessoas que atuam na área e que na verdade não acreditam muito que possam existir terras devolutas no Rio Grande do Sul, ou mesmo acreditando que possa existir, acreditam que seria muito difícil e demorado recuperá-las. Então, prevaleceu uma postura pragmática de não fazer nada (Entrevista ao autor).

Desse modo, além das áreas públicas patrimoniais cedidas para a implantação de assentamentos e reassentamentos e do trabalho de informatização do acervo da DTP, governo emitiu 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 possibilitou a obtenção do bloco de produtor rural, oportunizando o acesso ao crédito rural oficial. Ao todo foram beneficiadas 469 famílias pela política de regularização fundiária do governo (Marangon, 2002: p.196).

Do que foi exposto nessa seção é possível reter os seguintes aspectos: 1) ao longo dos últimos tempos a DTP vem desempenhando um papel secundário no processo de identificação e recuperação das áreas públicas (patrimoniais ou devolutas) para serem destinadas à reforma agrária, restringindo os seus trabalhos aos pronunciamentos sobre o usucapião especial e a regularização de posses em terras de domínio privado; 2) no governo Olívio Dutra houve tentativas de articular o trabalho da DTP à sua política de assentamentos e reassentamentos, entretanto, tais trabalhos tiveram uma curta duração compreendendo apenas o primeiro semestre do ano de 2001, os quais resultaram na identificação e na recuperação de algumas áreas públicas patrimoniais que foram destinadas para a implantação de assentamentos e reassentamentos; 3) a realização de uma ação discriminatória, apesar dos limites evidenciados anteriormente, ainda permanece como um desafio aos governos estaduais, já que se constitui na forma menos onerosa de se obter estoques de terras para a reforma agrária; 4) os depoimentos demonstraram que há um certo desconhecimento e descontrole sobre as áreas patrimoniais do Estado, sendo que muitas delas podem estar sendo utilizadas privadamente por grandes proprietários, o que exige uma ação mais vigilante e permanente do Estado regional no sentido de identificá-las e quando for possível, destiná-las à implantação de assentamentos rurais.

7.3.8. O programa de crédito fundiário - Terra e Arroz.

Um outro público que o governo Olívio Dutra procurou inserir na sua política agrária, criando uma política específica foram os pequenos arrendatários do arroz. Para estes foi criado o programa de crédito fundiário “Terra e Arroz”, o qual resultou de uma reformulação de um projeto de colonização, encaminhado ainda no final do governo Antonio Britto, sob a denominação de *Minha Terra*, conforme analisamos no capítulo

identificar terras públicas não patrimonializadas era uma dificuldade para nós. Fazer ações discriminatórias era muito difícil, nós ainda estávamos nos preparando para isso. Quando eu saí do governo essa era uma das coisas que estávamos preparando. O Flávio [Santana Xavier, ex-assessor jurídico do DRA], inclusive, era uma das pessoas que ia tratar disso, ele estava estudando o assunto. Nós acreditamos que existem terras públicas que podem ser arrecadadas nas mãos de grandes proprietários aqui no Rio Grande do Sul”.

anterior. A justificativa para criar um programa de crédito fundiário para esse público baseou-se num diagnóstico realizado pelo IRGA, no qual apontava-se que 44% dos produtores de arroz do Rio Grande do Sul possuíam até 10 hectares. Isso obrigava esses agricultores a buscar áreas para arrendamento, encarecendo a produção, diminuindo a sua capacidade de capitalização e investimentos na infra-estrutura produtiva, já que mais da metade da área de produção de arroz no Rio Grande do Sul é cultivado em áreas arrendadas, o que representa um custo de 20 a 30% do total produzido⁷⁰⁵.

O programa constituía-se num financiamento do governo do Estado para a aquisição de áreas destinadas aos arrendatários, meeiros e filhos de pequenos agricultores *da lavoura de arroz* da metade sul do estado. A condição exigida pelo governo aos agricultores para participar do programa era a de *estar organizado 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 cooperativas eram cadastradas pelo GRA, sendo que a aquisição das áreas era submetida à aprovação do Conselho do Funterra⁷⁰⁶.

Os financiamentos para a aquisição de terras tinham como prazo 20 anos para o pagamento, com quatro de carência. Para os investimentos, o prazo era de oito anos para o pagamento com dois de carência. A meta do governo era a de 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 para a aquisição das áreas tinham como fonte o BNDES, os quais eram intermediados pelo BANRISUL. Os valores do financiamento eram reajustados a juros de 1% ao mês, mais a TJLP e 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.

No procedimento para a aquisição das áreas estavam previstas as seguintes fases: a) a oferta do imóvel ao GRA; b) avaliação do mesmo pela sua equipe técnica; c) a aprovação dos valores pelo Conselho do Funterra; d) a área deveria ser aprovada pelos agricultores; e) o GRA encaminhava os processos ao Banrisul.

Dentre os critérios para a seleção do público previsto pelo programa estavam: a) ser agricultor(a) com até 10 hectares; b) ter experiência na atividade produtiva de arroz; c) ser sócio de cooperativa ou associação adquirente da área; d) ser filho de agricultor proprietário de no máximo 2 módulos rurais; e) ser trabalhador assalariado, parceiro, meeiro, posseiro de área de arroz; f) ter maior idade; g) ter na agropecuária a sua principal atividade; h) não ter antecedentes criminais; i) não possuir impedimentos bancários; j) ser cadastrado no GRA.

No levantamento realizado pelo GRA foi constatada a presença de 22 associações já organizadas em municípios arrozeiros do RS, perfazendo um total de 490 famílias. Ao término do governo 08 destas associações encontrava-se com os seus projetos em análise no BNDES, sendo que 02 encontravam-se na área através de um empréstimo-ponte do Banrisul, apenas para o pagamento da terra, faltando-lhes os investimentos para investimentos. As referidas associações eram: a Associação Cacequiense de Agricultores Unidos da Esperança composta por 15 sócios, e a Associação Cacequiense de Agricultores

⁷⁰⁵ 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.

⁷⁰⁶ Ibid p. 1-2.

Unidos da Esperança de Cacequi, localizados numa área no município de Alegrete, com 13 sócios, o que perfaz um total de 28 famílias beneficiadas pelo programa⁷⁰⁷.

Como se vê, o Terra e Arroz foi um programa de alcance limitado quando comparado com o conjunto das ações desenvolvidas no âmbito da política agrária estadual, no entanto, do ponto de vista qualitativo representou uma tentativa de se buscar de alternativas de acesso a terra para um público muito específico, porém bastante expressivo na metade sul. O fato da alternativa de acesso a terra oferecida ter se baseado no crédito fundiário é reconhecido pelos integrantes do GRA como um aspecto contraditório do discurso geral adotado pelo governo, uma vez que este se opôs ao Banco da Terra⁷⁰⁸.

A análise dos depoimentos de alguns entrevistados nos permite apontar pelo menos duas diferenças fundamentais. Em primeiro lugar, o “Terra e Arroz” foi um programa pensado para um público muito específico e que na visão dos integrantes do governo estadual dispunha de condições financeiras para pagar os financiamentos, uma das principais críticas feitas pelos MSC ao Banco da Terra. A viabilidade do programa era justificada pelo fato dos arrendatários já possuírem máquinas e implementos e desenvolverem uma atividade altamente rentável como o arroz, o que lhes possibilitaria pagar as prestações da terra com o dinheiro que deixariam de pagar os arrendamentos. Em segundo lugar, é preciso ter presente que o Banco da Terra foi o principal instrumento utilizado pelo governo federal para viabilizar o modelo de reforma agrária de mercado e deslegitimar a continuidade das desapropriações realizadas a partir da pressão dos MSC. O Terra e Arroz, por sua vez, além de não ter ocupado o centro das prioridades da política agrária estadual, foi um programa pensado numa lógica de disputar politicamente o público arrendatário, criando uma cisão na base de apoio dos grandes pecuaristas da região sul do estado⁷⁰⁹.

Do que foi exposto até aqui é possível reter as seguintes considerações: 1) o programa *Terra e Arroz* se constituiu numa modalidade de crédito fundiário destinado a um público muito específico: os pequenos arrendatários do arroz; 2) apesar do programa ter apresentado uma meta de beneficiar 500 famílias acabou atingindo resultados muito tímidos, em comparação aos demais subprogramas do PERA; 3) a implantação de um programa de crédito fundiário para os pequenos arrendatários do arroz na metade região sul do estado se constituiu numa novidade, já que buscou garantir o acesso a terra a um público que estava impedido de fazê-lo em razão de imobilizar a maior parte dos seus recursos para a compra de máquinas e insumos e na preparação das lavouras; 4) a presença de um percentual elevado de pequenos arrendatários na cultura do arroz com dificuldades de acesso a terra mostra que a demanda por terra não se restringe apenas as regiões do Rio Grande do Sul onde prevalece a pequena propriedade, o que sem dúvida exige um outro tipo de tratamento por parte do Estado; 5) Apesar do Terra e Arroz ser um programa de

⁷⁰⁷ In: GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL – *Números gerais da reforma agrária e organograma*. Porto Alegre, 2002.

⁷⁰⁸ Segundo Antonio Marangon (GRA): “O que diferenciava era o público-alvo, pois não era para qualquer agricultor, era para o agricultor que trabalhava com arroz e com arrendamento. Ele tinha que formar uma cooperativa ou uma associação, e ele tinha que comprovar que ele estava nessa atividade, que ele tinha alguma estrutura, e que ao invés de pagar o arrendamento ele iria comprar terra. Mas, de fato, em termos de política fundiária, ela era contraditória porque nós éramos contra fazer um programa desse tipo para os agricultores que trabalhassem com outra cultura que não gerasse renda para pagar as prestações” (Entrevista ao autor).

⁷⁰⁹ Depoimentos de Flavio Santana Xavier (INCRA/RS) e Antonio Marangon (GRA/RS).

crédito fundiário, se diferenciou do Banco da Terra em pelo menos dois aspectos: a) foi dirigido a um público específico que na visão dos integrantes do DRA/GRA dispunha de condições efetivas de pagar os financiamentos; b) não ocupou o centro das prioridades da política agrária estadual e foi pensado na lógica de disputar politicamente os arrendatários criando uma cisão política na base de apoio dos pecuaristas da região sul do estado.

7.3.9. O projeto dos assentamentos rururbanos.

Viu-se no capítulo III que o surgimento do MTD no ano de 2000 representou uma tentativa de organizar um público constituído basicamente por desempregados estruturais, cujo objetivo principal baseava-se 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. Desde então, esse novo agente político passou a se concentrar em duas reivindicações básicas: a constituição de grupos de trabalhos nos bairros e a implantação de assentamentos rururbanos. No primeiro caso, o MTD procura reivindicar dos governos estaduais a criação de frentes de trabalho, como uma medida temporária para tentar reinserir as pessoas no mundo do trabalho. No segundo caso, a reivindicação de implantação de assentamentos rururbanos está sendo pensada na ótica de articular atividades de produção agrícola às atividades não-agrícolas.

A primeira experiência concreta nesta direção foi resultado das negociações travadas pelos integrantes do MTD e o governo estadual em uma audiência com o governador Olívio Dutra no dia 12 de dezembro de 2000. Naquela ocasião, o governo estadual se comprometeu em desapropriar de uma área de 450 hectares no município de Eldorado do Sul a fim de assentar as famílias acampadas próximas ao complexo automotivo da GM. Além disso, formou-se um Grupo de Trabalho (GT) composto pelo DRA, a Secretaria do Trabalho e Assistência Social, a Secretaria da Habitação, com o apoio da Casa Civil e o Gabinete da Primeira Dama, para elaborar propostas para a constituição de um novo tipo de assentamento, em conformidade às reivindicações do MTD⁷¹⁰. Nesse processo foram visitadas as experiências com o Programa Vilas Rurais no estado do Paraná e de outros estados (Guterres, 2002: 13).

Como resultado do trabalho executado pelo GT elaborou-se o “Projeto de Assentamento Rurbano”, no qual o governo procurou enquadrá-lo dentro de uma das linhas de ação preconizadas pelo PERA, qual seja, a constituição de assentamentos de novo tipo. Na concepção do governo:

O projeto rurbano apresenta uma proposta de assentamentos, localizados em áreas rurais ou urbanas de ocupação extensiva, e/ou, áreas de extensão rural próximas a grandes centros urbanos, que visa a reintegração dos trabalhadores urbanos, em situação de desemprego ou subemprego que vivem nas periferias urbanas, e rurais sem terra no campo. trata-se de um público heterogêneo, no que se refere as atividades e qualificações profissionais, formando um misto de experiências de campo e atividades urbanas. Neste projeto os beneficiários moram no assentamento atuando na área agrícola, dentro dos princípios agroecológicos e/ou desenvolvendo atividades não agrícolas, tanto no assentamento como na cidade, conforme os conceitos de pluriatividade⁷¹¹.

⁷¹⁰ *Estado desapropria 450 hectares – Governador recebeu ontem grupo que será beneficiado* (Correio do Povo, 13/12/2000).

⁷¹¹ GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – Estado da Participação Popular. *Projeto de Assentamento rurbano – Versão Final*. Porto Alegre, S/d: p. 1.

Os assentamentos rurbanos foram concebidos como resultado de uma política pública que combinasse moradia e geração de trabalho e renda, por meio de uma abordagem diferenciada centrada na produção agrícola agregada às vantagens da vida social e cultural do meio urbano, com vistas a melhorar a qualidade de vida das famílias beneficiárias. Dessa forma, o objetivo principal do projeto era “desenvolver um novo modelo de assentamentos, no qual se visava à inclusão social mediante a ação organizada dos excluídos, oportunizando o acesso à moradia e trabalho e renda básica em atividades rurais e/ou urbanas, promovendo o resgate da cidadania e ações de produção que garantissem a sustentabilidade e a permanência das famílias nos assentamentos”⁷¹².

O projeto previa como beneficiários as famílias ou indivíduos de origem *urbana ou rural*, maiores de 21 anos ou emancipados, que preenchessem os seguintes requisitos: a) não possuir qualquer tipo de imóvel; b) não ser funcionário público; c) estar fora do mercado de trabalho e organizado em um grupo ou movimento social; d) possuir renda de até 2 salários mínimos; e) envolver no mínimo 50% da força de trabalho familiar em atividades agropastoris no assentamento; f) prioridade as famílias mais numerosas, organizadas a mais tempo e a mais tempo afastada do mercado de trabalho⁷¹³.

Entre as principais diretrizes previstas para o projeto de assentamentos rurbanos estavam: 1) estimular a pluriatividade, através do mercado de prestação de serviços urbanos, agrícola e do trabalho agrosilvipastoril, da produção de artesanato, trabalho a domicílio, produção de equipamentos para a pequena agricultura; 2) a inclusão do rurbaro, na política de desenvolvimento econômico, trabalho e renda, em consonância com os princípios e diretrizes da política de reforma agrária do estado do Rio Grande do Sul; 3) o estímulo de ações que visem estancar os processos migratórios e a garantia da preservação da atividade agrícola; 4) garantir a oferta/troca de serviços e produtos dos assentamentos com as populações de baixa renda das periferias urbanas; 5) o estabelecimento de parcerias com os municípios e outras organizações para ampliar a importância de uma política para o projeto de assentamentos rururbanos; 6) garantir a inclusão social através da formulação e implantação de políticas públicas para todas as áreas; 7) garantir que o processo de implantação, consolidação e emancipação do assentamento, através da ação interdisciplinar e interinstitucional dos órgãos do governo, possa oportunizar aos beneficiários condições de realizar sua reconversão produtiva combinada com projetos especiais de proteção⁷¹⁴.

O resultado concreto desse trabalho de formulação do governo materializou-se com a criação do assentamento Belo Monte no dia 17 de maio de 2001. Localizado no município de Eldorado do Sul, o assentamento beneficiou inicialmente 95 famílias, numa área total de 442,95 hectares, o que perfaz uma área média de 4,66 hectares por família. De acordo com o depoimento de um dos coordenadores estaduais do MTD, no ano de 2002 foram implantados outros dois assentamentos rurbanos, um deles é o Portal dos Pinheiros, localizado num bairro urbano da cidade de Gravataí e o outro é o Zumbi dos Palmares, localizado numa área agrícola no município de Caxias do Sul⁷¹⁵.

A análise dos limites e potencialidades presentes nessa proposta de assentamento ainda está na dependência da realização de trabalhos empíricos voltados à dinâmica sócio-

⁷¹² Idem p. 3.

⁷¹³ Ibidem p. 03.

⁷¹⁴ GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – Estado da Participação Popular. *Projeto de Assentamento rurbaro – Versão Final*. Porto Alegre: S/d, p. 4-6.

⁷¹⁵ Entrevista ao autor concedida por Paulo Becker, membro da Coordenação Estadual do MTD.

econômica interna a esses núcleos e suas interações com os centros urbanos próximos, o que não faz parte dos propósitos desta pesquisa.

7.10. Considerações finais do capítulo

Procuramos ao longo deste capítulo traçar um painel geral sobre a dinâmica de funcionamento e os principais resultados atingidos pela política agrária do governo Olívio Dutra, mediante o acionamento de diferentes modalidades de obtenção de terras. Nesta direção, enfatizamos que o fortalecimento orçamentário do Funterra foi a principal iniciativa tomada pelo governo estadual no sentido de conferir um maior nível de prioridade a sua política agrária. Com isso, a obtenção de terras foi viabilizada, tendo passado por três fases distintas: as compras sem licitação, as compras compartilhadas com a União e as desapropriações por interesse social através da Lei 4.132. Destas, a última se constituiu numa inovação em matéria de política agrária no Rio Grande do Sul que possibilitou a abertura de uma rota alternativa na obtenção de terras, cumprindo um importante papel na implementação de novos projetos de assentamentos.

Outro aspecto importante a ser retido diz respeito ao fato do governo Olívio Dutra ter sido o primeiro após o regime militar a oficializar uma política de assentamentos no Rio Grande do Sul de forma articulada ao seu programa de governo, não sendo regida apenas como uma resposta episódica aos conflitos fundiários. Isso se percebe na disposição inicial do governo em elaborar um *Programa Estadual de Reforma Agrária* (PERA), contendo as diretrizes orientadoras das suas ações, por meio dos seus subprogramas. O ineditismo desta medida é reforçado pela participação de representantes dos MSC no processo de elaboração e implementação do PERA, o qual procurou contemplar diversos públicos que compõem a heterogeneidade dos problemas fundiários existentes no estado. Com o PERA a implantação dos assentamentos passou a se referenciar pelos objetivos da constituição de *áreas reformadas* para posteriormente formarem *pólos regionais de desenvolvimento*, numa tentativa de evitar a dispersão dos núcleos, assim como, o seu isolamento. Na seleção das possíveis áreas para implantação dos assentamentos houve a preocupação de fazer um levantamento criterioso das condições sócio-ambientais presentes nestes locais, valendo-se de uma metodologia inovadora, denominada pelo DRA/GRA como, a *divisão racional de terras*.

Apesar de todas as limitações existentes à implementação de uma política agrária estadual, percebe-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, conforme demonstra a tabela a seguir.

Tabela 24: Números globais atingidos pela política fundiária estadual entre os anos de 1999 a 2002.

Modalidade	Número de Projetos	Famílias beneficiadas	Área em hectares
Assentamentos para trabalhadores sem-terra	45	1648	39.419,81
Reassentamentos para agricultores ocupantes de áreas indígenas	15	382	6.329,6802
Reassentamentos de atingidos por barragens	06	259	4.761,23
*Assentamentos Rurbanos	01	95	442,94
**Áreas públicas patrimoniais cedidas	05	123	2.160
Total de Projetos de Assentamentos Estaduais	66	2.289	48.339,55
Convênio de aquisição compartilhada com o governo federal	27	910	20.417,32
Total de Projetos de assentamentos estaduais e compartilhados	90	3199	68.756
Indenizações para agricultores ocupantes de áreas indígenas	---	392	---
Títulos de regularização Fundiária concedidos pelo governo estadual	---	469	---
Programa Terra e Arroz	02 Associações	28	---
Reservas Indígenas (Mbyá Guarani)	07 Reservas	----	1.136
Número total de famílias beneficiadas pela política fundiária estadual	---	4.088	----

Fonte: Tabela elaborada pelo próprio autor a partir dos dados já sistematizados nas tabelas anteriores e daqueles presentes no documento: “GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL – Relação de assentamentos criados no estado de 1999 a 2002”.

*Os assentamentos rururbanos já estão computados no total dos assentamentos estaduais e apesar de existirem 03 projetos deste tipo no Rio Grande do Sul, nos registros do GRA e do Incra somente constam os dados do assentamentos Belo Monte de Eldorado do Sul.

**As áreas públicas patrimoniais cedidas pelo governo já estão computadas no do total dos assentamentos estaduais, uma vez que foram cedidas respectivamente, 05 áreas para o assentamento de agricultores sem-terra e 01 para o assentamento de agricultores ocupantes de áreas indígenas, conforme já tratamos na seção 7.3.3.

Como se vê, apesar dos resultados globais atingidos pelo governo Olívio Dutra serem imensamente superiores aos demais governos estaduais que o antecederam, observa-se que ficaram muito aquém da meta estipulada no PERA de assentar 10 mil famílias durante o mandato. Ao analisarmos o conjunto dos depoimentos dos nossos entrevistados é possível enumerar uma série de razões que explicam porque essa meta não foi atingida. Em primeiro lugar é preciso ter presente que a meta foi estipulada a partir de uma avaliação que superestimava as condições efetivas para a sua realização, de tal modo que o MST chegou até a sugerir à coordenação da campanha eleitoral da *Frente Popular* que não se fixasse

uma meta, e quando teve que propor uma meta apresentou uma proposta de 6 mil famílias, conforme já analisamos no capítulo V.

Em segundo lugar, os instrumentos que os governos estaduais dispõem para levar adiante uma política fundiária vigorosa são limitados e se restringem às seguintes modalidades: à destinação de áreas públicas (patrimoniais e devolutas); à concessão de recursos para programas de crédito fundiário; às compras governamentais; às desapropriações por utilidade pública e por interesse social. O fato de o governo Olívio Dutra ter se concentrado mais nas duas últimas modalidades limitou a sua ação, pois o Estado se encontrava na época sob um sério problema de estrangulamento financeiro.

Em terceiro lugar, registre-se que a realização do convênio de aquisição compartilhada apesar de ter sido um instrumento importante para a União e para o Estado, acabou tendo um curto período de efetivo funcionamento, sendo esvaziado por um conjunto de razões que já foram analisadas no capítulo VI.

Em quarto lugar é preciso não esquecer que logo no início do segundo mandato presidencial de FHC ocorreu uma desvalorização do dólar, que somada à reação observada nos preços das *commodities agrícolas* no mercado internacional ocorrida a partir 2001, proporcionaram uma elevação no preço das terras no estado, o que limitou as aquisições de terras, quer seja, por meio das compras compartilhadas, quer seja, pelas desapropriações por interesse social.

Em quinto lugar, é preciso ter presente que a partir da segunda metade do mandato, a centralidade da reforma agrária passou a ser questionada no interior do governo, seja pelas repercussões negativas que os conflitos fundiários causavam, ou ainda pelo baixo retorno político que os investimentos na reforma agrária trariam ao governo em face da aproximação do calendário eleitoral. E por fim, pelo fato do governo não ter apostado na realização de uma ação discriminatória, o que teria garantido aquisições de terras a um custo muito mais baixo.

As ações do governo Olívio Dutra demonstraram que apesar da existência de limitações para atuação mais ampla e massiva na resolução dos problemas agrários por parte dos estados federados, ainda existem espaços para uma atuação de caráter *complementar* as ações do governo federal. Neste sentido, pode-se dizer que a depender das disposições políticas manifestadas pelos governos estaduais e do grau de prioridade conferido à resolução dos problemas agrários, a adoção de uma política agrária estadual longe de substituir a ação do governo federal pode contribuir para potencializar uma maior redistribuição do direito à posse e uso da terra no Brasil. Tais políticas tornam-se ainda mais necessárias, quando se sabe que os problemas fundiários que ainda persistem no campo brasileiro são reflexos da falta de resolução da questão agrária brasileira, cuja natureza é histórica e estrutural, manifestando-se sob múltiplas formas em conformidade às especificidades regionais do país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta tese analisamos as políticas agrárias implementadas no Rio Grande do Sul, durante os anos de 1999 a 2002, buscando articulá-las à luta política travada entre os agentes sociais. A especificidade que marcou a conjuntura política desse período histórico deve-se principalmente à eleição de Olívio Dutra pela *Frente Popular* ao governo estadual e pela reeleição, em nível nacional, de Fernando Henrique Cardoso à presidência da República. Estes governos conduziram os seus mandatos orientados por diretrizes políticas completamente distintas, que repercutiram no caráter das políticas agrárias adotadas, na sua dinâmica de funcionamento e na forma de relacionamento com os movimentos sociais e sindicais do campo.

A necessidade de compreender a configuração da questão agrária gaúcha naquela conjuntura, bem como do caráter assumido pelas políticas agrárias implementadas nos conduziu a realizar uma recuperação histórica focada nos seguintes eixos: a) no processo de ocupação e apropriação do território gaúcho; b) nos processos sócio-econômicos que se desenvolveram sobre as distintas regiões do estado; c) a constituição dos principais agentes sociais que compõem, aquele que aqui denominamos, de *campo dos conflitos agrários*. Através dessas análises pode-se constatar que as características físicas (relevo) e a dualidade da vegetação original do Rio Grande do Sul foram determinantes no processo de ocupação e apropriação do seu território, atendendo aos objetivos geopolíticos dos colonizadores europeus em suas constantes disputas pelo domínio da região do rio Prata. Desse modo, observa-se que num primeiro momento foram ocupadas as áreas de campo mediante a distribuição de sesmarias, nas quais a atividade econômica principal era pecuária extensiva. Num segundo momento, os governos Imperial e Provincial passaram a adotar políticas de colonização para promover a ocupação das áreas de mata com imigrantes europeus, os quais passaram ter na agricultura a sua atividade econômica principal.

Assim, percebe-se que a forma pela qual se processou a ocupação do território Rio-grandense contribuiu para a configuração de uma *estrutura fundiária dual* que ainda hoje persiste. Grosso modo, essa configuração é caracterizada pela presença de duas macro-regiões distintas no que se refere ao grau de concentração fundiária e às diferentes formas de uso das terras. Na metade sul, a concentração da propriedade fundiária é maior, sendo que uma grande parte dos estabelecimentos agrícolas se dedica à pecuária extensiva (bovinocultura de corte e ovinocultura) ou às modernas lavouras de arroz irrigado, existindo ainda, uma parcela nada desprezível de pecuaristas familiares. Na *metade norte*, compreendida pelas regiões Norte e Nordeste do estado, onde foram localizadas as colônias de imigrantes prevalece atualmente uma estrutura fundiária menos concentrada, sendo que a maior parte dos estabelecimentos agrícolas se dedica à produção de grãos (soja, trigo, milho, sorgo, etc) em integração à pecuária intensiva (bovinocultura de leite, suinocultura, avicultura, etc).

Esta diferenciação entre a metade sul e norte não resultou apenas da forma pela qual o território gaúcho foi ocupado, mas, também, da natureza dos processos sócio-econômicos que se desenvolveram sobre as mesmas. Enquanto a metade sul permaneceu a maior parte

do tempo ancorada na pecuária extensiva, na metade norte ocorreu o desenvolvimento de uma agricultura diversificada que mantinha um forte vínculo com a indústria e com o mercado interno estadual, constituindo-se na principal base de sustentação do “modelo gaúcho” de desenvolvimento. Ao longo do tempo, essas regiões passaram por uma transformação na sua base técnica de produção, notadamente nas três fases pelas quais passou a modernização da agricultura gaúcha. A primeira fase ocorreu no início do século XX com a introdução das lavouras mecanizadas de arroz na metade sul; a segunda fase ocorreu a partir da segunda metade da década de 1950 com a expansão da triticultura mecanizada; a terceira fase ocorreu a partir da segunda metade da década de 1960, quando o cultivo da soja em sucessão ao trigo se expandiu no estado.

A partir dos anos 50, a crise do “modelo gaúcho” de desenvolvimento e as transformações imprimidas nas duas primeiras fases da modernização da agricultura contribuíram para agravar os problemas fundiários legados pelo processo de ocupação do território gaúcho. Na região sul do estado, a expansão das lavouras de arroz e a modernização restringida da pecuária contribuíram para preservar as bases do latifúndio pastoril e aumentar o êxodo rural. Na região norte e nordeste do estado, a crise do sistema colonial decorrente do esgotamento da fronteira agrícola, da minifundização e da crise da suinocultura trouxe como consequência o agravamento dos seguintes problemas fundiários: a) a impossibilidade de expandir as pequenas propriedades; b) aumento do êxodo rural; c) aumento das migrações internas e externas; d) aumento da intrusão das áreas indígenas.

Esse contexto de agravamento dos problemas fundiários no Rio Grande do Sul possibilitou a emergência do MASTER, que pela primeira vez colocou na pauta política a necessidade de realização de uma reforma agrária no estado. O surgimento deste movimento se inscrevia num quadro mais amplo, no qual as movimentações políticas do campesinato começaram a aflorar em diversas regiões no país. Do mesmo modo, em que se intensificava naquela época o debate em torno das reformas de base, sendo que a reforma agrária era um dos pontos mais nevrálgicos. A realização de acampamentos de agricultores sem terra como forma de pressão social e política sobre os governos estaduais, conduzia os governos a posicionar-se sobre a questão agrária. Nesta direção, o único governo que se comprometeu a conferir tratamento político às reivindicações do MASTER foi o de Leonel Brizola, que não apenas prestou apoio aos acampamentos, bem como criou o IGRA para dar encaminhamento à sua política agrária.

Contudo, o advento do regime militar de 1964 determinou um corte no debate político em torno da reforma agrária, inaugurando um período de intensa repressão aos movimentos sociais e sindicais do campo e da cidade. As iniciativas de política agrária desenvolvidas durante o governo Brizola retrocederam durante o mandato do seu sucessor Ildo Menegath, que além de ter esvaziado o IRGA iniciou uma repressão sistemática aos acampamentos organizados pelo MASTER. A opção dos governos militares pela modernização técnica da agricultura vetou a possibilidade de realização de uma reforma agrária no Brasil. Esse processo avançou com maior intensidade a partir de 1965, quando a criação do SNCR possibilitou colocar em prática uma vigorosa política de crédito rural dirigida principalmente aos médios e grandes produtores, aos produtos de exportação e às regiões Centro-Sul do país.

No Rio Grande do Sul esse período correspondeu à terceira fase da modernização da agricultura, quando a economia gaúcha passou a cumprir o papel de exportadora para os mercados externos, tendo na soja o seu principal produto. As principais especificidades dessa fase devem-se ao fato desse processo ter se irradiado a partir da região do Planalto

Gaúcho e por ter se vinculado à expansão das cooperativas agropecuárias. Além disso, é preciso registrar que as transformações sócio-econômicas imprimidas nesta fase foram muito mais amplas e profundas do que nas anteriores. Como consequência, geraram-se os seguintes problemas sociais no campo: a) aumento da concentração da propriedade e da renda; b) aumento da dependência dos agricultores ao crédito; c) desaparecimento da pequena propriedade; d) diminuição do emprego agrícola; e) aumento da sazonalidade do trabalho agrícola; e) aumento do êxodo rural; f) continuidade da intrusão nas terras indígenas; g) problemas de abastecimento interno; h) problemas ecológicos.

Esses problemas sociais se constituíram no fundo estrutural sobre o qual emergiram, nos anos 80, os novos movimentos sociais e sindicais do campo. A constituição desses novos agentes sociais contou com o trabalho de mediação política das Igrejas católica e luterana, sendo potencializadas pela conjuntura de esgotamento do regime militar e de transição ao governo da Nova República. Nesse contexto de agravamento da situação social e emergência das lutas sociais no campo, a reivindicação da reforma agrária foi recolocada na agenda política. Num primeiro momento, os debates foram travados em torno da proposta de PNRA lançada pelo governo federal e posteriormente, nos debates da ANC. Nestes dois momentos, as tentativas de efetivar uma reforma agrária foram fragorosamente derrotadas, em face do caráter conservador do governo, da poderosa aliança política dos setores anti-reformistas, da intensa atuação das organizações de representação do patronato rural junto aos centros decisórios do governo e pela ação organizada da UDR contra as ocupações de terras no país.

No Rio Grande do Sul a luta pelo acesso a terra, assim como as demais lutas sociais do campo concentraram-se inicialmente na região norte do estado, onde as consequências da modernização foram mais intensas. A realização dos primeiros acampamentos de agricultores sem terra, assumiram um enorme significado nos anos 80, uma vez que tais eventos possibilitaram o acúmulo de uma experiência política e organizativa que foi determinante na constituição do MST, em 1984. A realização de ocupações de terras tornou-se a principal estratégia de ação política para pressionar os governos (federal e estadual) a atenderem as suas reivindicações. No que se refere aos governos estaduais, em particular, observa-se que estes sempre se pautaram na repressão sistemática as ocupações de terras, realizando compras de áreas como medida para conter o acirramento dos conflitos no campo.

Desse modo, pode-se afirmar que a configuração da questão agrária nos anos 80 foi marcada pelas contradições sociais geradas no campo pela modernização conservadora e pela transição política à Nova República. Nesse contexto foram constituídos novos agentes sociais que passaram a reivindicar dos governos (estaduais e federais) a realização da reforma agrária e a adoção de políticas agrícolas diferenciadas, em especial às formas familiares de produção. Se, por um lado, o fim do regime militar contribuiu para aumentar a liberdade de ação política dos movimentos sociais e sindicais do campo, por outro, observa-se que a Constituição de 1988 terminou por limitar o poder do Estado em realizar mudanças profundas na estrutura fundiária nacional, enquadrando a luta pelo acesso a terra nos termos preconizados pela legislação em vigor.

A esse contexto de limitações legais e institucionais acresciam-se àquelas de ordem política. Isto, porque, a derrota da candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República para Fernando Collor de Mello, em 1989, pôs um fim às expectativas alimentadas pelos setores sociais que apoiavam a *Frente Popular* e, que, naquele momento, propugnava uma reforma agrária para assentar 1 milhão de famílias em quatro anos. Com a

eleição de Collor iniciaram-se no país as primeiras reformas neoliberais que tinham por objetivo ajustar a economia brasileira à economia internacional. Neste novo cenário as políticas agrárias baseadas nas desapropriações de terras foram desativadas e o MST passou a ser duramente reprimido. Esta situação somente foi revertida com o *impeachment* de Collor, em 1992, quando o nível de repressão baixou e o Movimento foi recebido pela primeira vez pelo presidente da República Itamar Franco.

Nas eleições de 1994, o tema da reforma agrária voltou a ser discutido, estando presente nos programas de governo da maioria dos candidatos à presidência da República. Porém, em face da centralidade assumida pelo combate a inflação e a estabilização da economia, a reforma agrária ficou em segundo plano no debate político. Essa tendência foi reforçada logo após a eleição de Fernando Henrique Cardoso, quando esse tema foi deslocado da agenda econômica, passando a se subordinar ao programa Comunidade Solidária.

A opção do governo recém-eleito pela continuidade das reformas neoliberais abriu espaço para uma ampla reestruturação do agronegócio, através da expansão das empresas multinacionais, facultada pelo programa de privatizações. Tal processo permitiu a concentração de capitais na agricultura, aumentando o grau de interferência das empresas multinacionais do agronegócio na dinâmica da produção agrícola, além é claro, de ter contribuído para aumentar a marginalização dos agricultores familiares, o desemprego e a exclusão social no campo. A liberalização do comércio exterior e a desregulamentação dos mercados internos, associadas à vigência da paridade cambial, provocaram uma redução significativa da renda e um aumento das importações de produtos agrícolas. No âmbito das políticas de financiamento agrícola, observou-se um afastamento do Estado e um aumento progressivo da participação dos mecanismos de financiamentos privados, muitos deles vinculados às multinacionais do agronegócio. E por fim, no âmbito dos impactos fundiários, observou-se nesse período um aumento da concentração fundiária, uma diminuição do número de estabelecimentos agrícolas e uma redução do pessoal ocupado.

Neste cenário ocorreu um agravamento dos problemas sociais do campo, possibilitando a ocorrência de alguns fatos durante o biênio de 1995/96 que recolocaram o tema da reforma agrária no centro da agenda política nacional. Entre esses fatos destacam-se: a) os massacres dos sem terra em Corumbiara (RO) e Eldorado dos Carajás (PA); b) o aumento das ocupações de terras em todo o país; c) o aumento das tensões no Pontal do Paranapanema (SP); d) a realização pelo MST da “Marcha Nacional por Emprego e Justiça”, em 1997. Em resposta as repercussões causadas pelos massacres e também como forma de retomar a iniciativa política em relação às pressões dos movimentos sociais e sindicais do campo, o governo federal criou o MPEF, em 1996. Posteriormente, deu início a um conjunto de ações em quatro direções que incluíam: i) a aprovação de medidas legais para acelerar e baratear as desapropriações; ii) a criação de expedientes legais que destinadas a reprimir as ocupações de terras; iii) a descentralização institucional e administrativa da política agrária; iv) a adoção de programas de reforma agrária orientados pelo mercado.

No Rio Grande do Sul, os rebatimentos dos fatos políticos mencionados, bem como das diretrizes preconizadas pela política agrária federal inseriram-se numa conjuntura específica marcada pelos seguintes acontecimentos: a) pela crise vivida pelo setor agropecuário gaúcho; b) pelo aumento das ocupações de terras; c) pela eleição de um governo estadual desinteressado em conferir tratamento político aos problemas fundiários; d) pela reação política desencadeada pelo patronato rural gaúcho contra as vistorias

realizadas pelo Incra. A crise do setor agropecuário estadual estava conectada às mudanças estruturais em curso na agricultura no âmbito nacional, manifestando-se através da perda de rentabilidade na agricultura e na pecuária, na redução da área plantada em lavouras e na concentração da produção de grãos em grandes estabelecimentos. Como consequência dessa crise, houve um rebaixamento no preço das terras e um aumento das ofertas de imóveis rurais ao INCRA, que passou a realizar desapropriações de forma negociada com os proprietários rurais. A elevação do número de projetos de assentamentos observada neste período estava diretamente relacionada à intensidade das ações de pressão política do MST sobre o INCRA, objetivadas no aumento das ocupações de terras no estado a partir de 1996, que em certa medida acompanharam as tendências em curso no plano nacional.

Assim, percebe-se nitidamente que todas as iniciativas tomadas para responder a demanda emergencial por terra, representadas pelos acampamentos, partiram do governo federal. Isto, porque, o governo Antônio Britto além de não ter demonstrado nenhum interesse em conferir um tratamento político aos conflitos oriundos das ocupações de terras, reprimiu-as sistematicamente ao longo do seu mandato, desconsiderando a legitimidade do MST enquanto um agente político relevante. As únicas iniciativas desenvolvidas pelo governo estadual nesta época foram: a) a compra de duas áreas para a implantação de assentamentos, que somente foram efetivadas no governo Olívio Dutra; b) a criação de um Grupo de Trabalho para analisar a questão indígena; c) o lançamento do programa de crédito fundiário Minha Terra.

Por fim, o quarto acontecimento importante daquela conjuntura foi a reação protagonizada pelo patronato rural gaúcho contra as vistorias realizadas pelo Incra, montando barreiras nas entradas das propriedades. Através dessa ação, o INCRA foi impedido de fiscalizar o cumprimento da função social da terra, o que obstaculizou a realização de novas desapropriações no estado durante os anos subseqüentes. A reação do patronato rural gaúcho possibilitou a criação de um expediente político que passou a ser acionado todas as vezes que as ocupações de terras e as ações do Incra extrapolassem os limites por ele aceitos.

No quadriênio de 1999/2002 (o principal foco das análises aqui desenvolvidas), a implementação das políticas agrárias no Rio Grande do Sul foi determinada pela existência de uma conjuntura política bastante específica. Em nível nacional, a reeleição de Fernando Henrique Cardoso à presidência da República foi determinante na continuidade das reformas neoliberais e dos ajustes estruturais iniciados no primeiro mandato. Nesse contexto, a política agrária passou por mudanças nas suas diretrizes orientadoras, nas quais as ações centradas nas desapropriações foram sendo colocadas em segundo plano em favor da consolidação do modelo de reforma agrária de mercado. Entre as medidas de grande impacto tomadas pelo governo destacaram-se os lançamentos dos programas “Novo Mundo Rural” e a “Nova Reforma Agrária”, em 1999, e a transformação do MEPF em MDA, em 2000.

Nas novas diretrizes do governo a valorização da agricultura familiar como elemento-chave na estratégia de desenvolvimento rural ocorreu mediante uma redução do *status* da reforma agrária como uma política estrutural. Nesta direção, os principais vetores da estratégia de desenvolvimento rural preconizados pelo governo eram: a) a descentralização e das operações e a privatização de serviços vinculados ao programa de reforma agrária; b) a rápida emancipação dos assentamentos; c) o enquadramento da política agrária no âmbito de uma política compensatória deslocada da órbita macroeconômica; d) a diversificação dos instrumentos de obtenção de terras, privilegiando-

se as compras por meio do Banco da Terra. Essas novas diretrizes foram severamente combatidas pelos movimentos sociais e sindicais do campo e por seus aliados, sendo que o foco principal das suas ações políticas foi direcionado na oposição aos programas de reforma agrária de mercado, em especial ao Cédula da Terra e ao Banco da Terra. Os efeitos produzidos pela inflexão nas diretrizes da política agrária federal influenciaram na diminuição do número de projetos de assentamentos implantados e numa sensível redução do número de ocupações de terras pelo país.

No Rio Grande do Sul a implementação das políticas agrárias federais durante o quadriênio de 1999/2002 foi influenciada também por alguns aspectos presentes na conjuntura política estadual, entre os quais destacavam-se: i) a continuidade da crise na agropecuária gaúcha; ii) a persistência das reações do patronato rural gaúcho às vistorias do INCRA; iii) a existência de uma elevada demanda emergencial por terra, representada pelos acampamentos organizados pelo MST; iv) a eleição da *Frente Popular* ao governo estadual. Na análise do encadeamento dos fatos presentes naquela conjuntura foi possível constatar que a suspensão da política de apreciação cambial, em 1999, não reverteu imediatamente a situação de crise da agropecuária gaúcha. Neste contexto, os preços das terras continuaram em baixa, vindo a se elevar somente a partir do ano 2001, quando houve uma reação nos preços das *commodities agrícolas* no mercado internacional. Por essa razão, uma parcela dos grandes proprietários rurais endividados prosseguiu ofertando as suas terras para o INCRA e para o governo estadual. Assim, a possibilidade de acelerar a implantação de assentamentos mediante as desapropriações foi obstaculizada pela reação do patronato rural às vistorias do Incra e pelos constantes recuos do governo federal em contrariar diretamente os seus interesses. Tal dificuldade passou a ser utilizada como argumento para reforçar a tese de que no Rio Grande do Sul a obtenção de terras para a reforma agrária deveria seguir o caminho das alternativas que privilegiassem a negociação, tais como os leilões de terras, as “desapropriações amigáveis”, as compras pelo decreto 433/92 e o Banco da Terra.

Contudo, percebeu-se que pressão social protagonizada pelo MST mediante a organização de acampamentos e ocupações caminhava numa direção oposta às diretrizes preconizadas pelo governo federal, uma vez que tinham por objetivo pressionar o INCRA para retomar as vistorias de imóveis rurais, a fim de acelerar a implantação de novos assentamentos no estado. Desse modo, criou-se um campo de forças no qual o MST e seus aliados se opunham ao modelo de reforma agrária de mercado, ao mesmo tempo em que pressionavam o governo federal para prosseguir com a sua política de assentamentos. Neste contexto, as pressões do MST sobre o governo federal foram favorecidas pela eleição de Olívio Dutra ao governo estadual, em razão da forte sintonia deste com as reivindicações dos movimentos sociais e sindicais do campo. Tal sintonia era expressa pelo compromisso assumido pelo governo estadual de assentar 10 mil famílias de agricultores sem-terra, além de se propor a tratar os conflitos fundiários através da negociação política. Tais compromissos geraram uma enorme expectativa em torno da ampliação do acesso a terra no estado, favorecendo a convocação de novos acampados pelo MST, de tal modo que se percebeu um sensível aumento do número de famílias acampadas e do volume de ocupações no quadriênio de 1999 a 2002.

Durante esse período, a política agrária federal foi regida por três vetores principais: 1) a descentralização operacional da reforma agrária; 2) a política de assentamentos da Superintendência Regional do Incra; 3) o avanço da reforma agrária de mercado, objetivado na implantação do Banco da Terra no estado. No primeiro caso, uma das medidas mais

importantes ocorreu em 1999, com a assinatura de um Convênio de Cooperação Técnica com o governo estadual, no qual o Banco da Terra ficava excluído da proposta. Inicialmente, o convênio foi pensado no sentido de fortalecer o instrumento das desapropriações mediante a cedência de técnicos da SAA ao INCRA. A ação organizada do patronato rural gaúcho contra a continuidade das vistorias do INCRA, objetivada na ameaça de boicote da Expointer vetaram com essa possibilidade. Assim, o convênio somente se efetivou a partir de 2000, quando os governos começaram a adquirir terras de forma compartilhada mediante o uso do Decreto 433/92. Apesar da sua curta duração, o convênio contribuiu para ampliar a implantação de assentamentos, atendendo uma parte das famílias de sem terra acampadas no estado. No que se refere à política de assentamentos do INCRA, pode-se concluir que a mudança nas diretrizes da política agrária nacional e a resistência do patronato rural gaúcho às vistorias determinaram uma redução significativa dos PA's implantados no quadriênio de 1999/2002, quando comparados com o quadriênio anterior, conforme analisamos no capítulo VI. E por fim, constatou-se que o Banco da Terra se converteu no principal programa de acesso a terra do governo federal no estado, em razão do número de famílias financiadas, do volume de recursos aportados e da abrangência territorial alcançada. Politicamente, esse programa foi utilizado como um mecanismo de fortalecimento e expansão do modelo de reforma agrária de mercado, e também como uma estratégia de disputa pelo controle da demanda por terra com o MST, esvaziando o seu potencial de convocação de novos acampados.

No que diz respeito ao processo de institucionalização da política agrária estadual no quadriênio de 1999/2002, percebeu-se que esta foi regida por orientações distintas daquelas preconizadas pelo governo federal e pelos governos estaduais que o antecederam. Isto, porque, na proposta de desenvolvimento preconizada pelo governo Olívio Dutra a reforma agrária foi encarada como uma medida importante para a democratização do acesso a terra, para a quebra do poder político dos setores tradicionais e modernos da sociedade brasileira e como uma medida para o rejuvenescimento da agricultura familiar. Ao examinarmos os motivos que influenciaram o governo estadual a conferir tamanha importância à política agrária é possível listar os seguintes: a) pelo compromisso histórico do PT com a reivindicação da reforma agrária; b) pela demanda emergencial por terra existente no estado naquela conjuntura; c) pela importância assumida pela luta por reforma agrária protagonizada pelo MST na oposição aos governos de FHC e Antonio Britto; d) pela participação dos integrantes do MST nas prévias do PT, o que foi decisivo na escolha de Olívio Dutra com candidato a governador.

Tais motivos levaram a *Frente Popular* a firmar um compromisso pré-eleitoral com uma meta definida de assentamentos e com a criação de um aparato estatal específico para o tratamento político dos conflitos fundiários. O cumprimento dessas promessas começou a se efetivar a partir da constituição do DRA, que inicialmente estava subordinado à SAA. Esse processo apresentou como traço de ineditismo a existência de uma interface entre os governo e os movimentos sociais e sindicais do campo, objetivada na indicação de alguns quadros para compor a sua equipe, a exemplo dos demais órgãos da SAA. Desse modo, foi possível perceber que esses movimentos influenciaram diretamente na elaboração e na implementação das principais políticas públicas do governo. Neste caso, a política agrária pode ser citada como um dos exemplos mais emblemáticos, uma vez que o DRA/GRA foi constituído por uma equipe de pessoas que possuíam longa trajetória de militância nas lutas sociais do campo. Do mesmo modo, percebeu-se que na elaboração do PERA houve a

preocupação de incorporar as reivindicações apresentadas inicialmente pelo MST, MAB e as comunidades indígenas.

Se, por um lado, a participação de integrantes dos movimentos no governo estadual foi importante para construção de políticas afinadas com as suas reivindicações, por outro lado, percebeu-se o surgimento de algumas tensões. A primeira delas estava relacionada às disputas travadas entre os movimentos sociais e sindicais em torno do caráter das políticas públicas e do grau de prioridade a ser conferido na destinação dos recursos públicos. Neste caso, as diferenças existentes nas plataformas políticas desses movimentos foram internalizadas no governo, gerando entrosques permanentes. A segunda tensão estava relacionada à ausência de uma maior clareza a respeito dos papéis a serem cumpridos pelo governo, pelos movimentos sociais e pelos partidos. Isto se explicitou de forma mais flagrante na relação estabelecida entre o MST e o governo, tendo em vista que as ocupações de terras acabaram se convertendo numa questão que constrangia a ambos. De um lado, o MST se via diante do desafio de dosar as suas ações de forma que estas não desgastassem tanto o governo do qual faziam parte. Isto o colocou em contradição com uma das suas premissas políticas mais caras, qual seja, a preservação de uma autonomia política em relação aos governos e os partidos políticos. Por outro lado, o governo era pressionado permanentemente pela oposição para utilizar a força policial na repressão às ocupações de terras. Isto colocou o governo na difícil tarefa de negociar os conflitos sem romper com as suas premissas ideológicas. Esta contradição foi explorada a exaustão pela forças políticas de oposição e por setores da mídia local como um expediente para desgastar o governo.

No que diz respeito à dinâmica de funcionamento da política agrária, observou-se que esta passou por duas fases distintas. Na primeira fase as ações do governo voltaram-se para a montagem do DRA, que inicialmente dispunha de uma estrutura diminuta e que aos poucos se ampliou para atender as reivindicações de diversos públicos. Para tanto, foi elaborado e oficializado por decreto um PERA, o qual se constituiu numa iniciativa inédita na história recente do Rio Grande do Sul, pois quebrou com a tendência em curso nos governos estaduais anteriores de somente implantar assentamentos em resposta à agudização dos conflitos fundiários. A segunda fase iniciou em janeiro de 2001 e se prolongou até o final do mandato e, teve como marca principal, a atribuição de um maior *status* político às ações fundiárias, mediante a criação do GRA e a sua subordinação direta ao gabinete do governador.

Para efetivar o cumprimento da sua meta de assentamentos, o governo utilizou o Funterra como o principal mecanismo de viabilização da sua política fundiária, aumentando significativamente o seu orçamento. Em razão das limitações existentes aos estados para a implementação de ações fundiárias mais amplas, o governo teve que se concentrar basicamente em três instrumentos de obtenção de terras, cuja maior intensidade de uso configuram igualmente a existência de três fases: a) as compras governamentais mediante o uso da Lei 8.666; b) as compras compartilhadas mediante convênio com a União; c) e as desapropriações com base na Lei 4.132. Na primeira fase as compras foram utilizadas porque o governo estadual não dispunha de outros instrumentos. Além disso, o convênio com União que inicialmente estava sendo pensado na perspectiva de reforçar a equipe técnica do Incra, foi obstaculizado pela reação do patronato rural gaúcho e pela opção do MDA pelos instrumentos de reforma agrária de mercado. Isto foi determinante na efetivação do convênio que se baseava nas compras compartilhadas, assinado em 2000. Em que pesem os limites existentes neste convênio, observou-se que através dele foi possível implantar um número razoável de assentamentos, convertendo-se numa alternativa

funcional para as duas esferas governamentais (União e estado). Na terceira fase, o governo estadual ousou em lançar mão das desapropriações por interesse social, um instrumento que até então estava em desuso e sob o qual pairavam dúvidas sobre a sua validade constitucional. Após o resultado de dois pareceres com dois juristas de renome, o governo passou a se utilizar desse instrumento, tendo alcançado resultados bastante significativos, embora não se deva esquecer dos riscos judiciais envolvidos nesta modalidade.

Apesar de todas as limitações encontradas pelo governo Olívio Dutra, percebe-se através da apresentação dos resultados atingidos pela sua política fundiária, que esta foi a mais vigorosa, quando comparada aos governos estaduais que o antecederam, superando também com larga margem de vantagem, os resultados atingidos pelo INCRA durante o segundo mandato de FHC. Os dados apresentados nas tabelas do capítulo VII demonstram que a política agrária estadual aumentou consideravelmente o número de famílias assentadas no Rio Grande do Sul. Além disso, é preciso ressaltar que em termos da diversidade dos públicos atendidos pela política agrária estadual, observa-se que esta procurou contemplar a heterogeneidade de problemas fundiários que caracterizam a configuração contemporânea da questão agrária gaúcha.

Apesar da magnitude dos resultados alcançados pelo governo Olívio Dutra, percebe-se que estes ficaram bastante aquém da meta estipulada no PERA, no qual previa-se o assentamento de 10 mil famílias de agricultores sem terra. Na sequência apresentaremos algumas das razões que influenciaram no não cumprimento da meta. Em primeiro lugar é preciso ter presente que a meta foi estipulada atendendo ao cumprimento de objetivos políticos eleitorais. A equipe responsável pela elaboração do programa de governo baseou-se numa avaliação que superestimava a existência de condições objetivas para a sua concretização, a tal ponto que o MST chegou a sugerir a adoção de uma meta mais modesta. Em segundo lugar, pela existência de limitações legais, institucionais, financeiras e, não raro, políticas, que impedem os governos estaduais de realizarem políticas agrárias mais vigorosas. Por essa razão, no atual ordenamento jurídico e constitucional, a maior responsabilidade na realização de uma reforma agrária compete à União, cabendo aos estados intervirem apenas de forma complementar. Em terceiro lugar, é preciso considerar que a reação desencadeada pelo patronato rural contra as vistorias do Incra impediu a efetivação da primeira proposta de convênio com a União, na qual estava previsto um reforço da equipe técnica do Incra para fortalecer o instrumento da desapropriação. Em quarto lugar, pesou o curto prazo de efetivo funcionamento do convênio de compras compartilhadas com a União, o qual foi prejudicado também pela ausência de uma combinação destas com as desapropriações do Incra. Em quinto lugar, pelo aumento ocorrido no preço das terras a partir do ano de 2001, o que limitou consideravelmente as aquisições de terras. Em sexto lugar, é preciso não esquecer que houve um questionamento no interior do governo estadual a respeito da prioridade conferida à política agrária, notadamente no período que antecedeu às eleições de 2002.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão**. São Paulo, Campinas: Hucitec, 1998.
- ACCURSO, Cláudio F. Relações macroeconômicas da economia gaúcha (1960-85). In: **Indicadores econômicos FEE**. Porto Alegre, vol 21, n. 03, 1993.
- ALENTEJANO, Paulo Roberto Raposo. **Reforma agrária, território e desenvolvimento no Rio de Janeiro**. UFRRJ/CPDA – Tese de Doutorado, 2003.
- ALENTEJANO, Paulo Roberto. “O que há de novo no rural brasileiro”. In: **Terra Livre**, n. 15, São Paulo: 2000.
- ANJOS, Flávio Sacco dos & CALDAS, Nádia Velleda. O futuro ameaçado: o mundo rural face aos desafios da masculinização, do envelhecimento e da desagrarização. In: **Ensaio FEE**. Porto Alegre, vol. 26, n. 1, p. 661-694, 2005.
- ANTONELLO, Vilso José et. Al. **Impactos de economia política do Banco da Terra no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2003 (mimegr.).
- ANTONIACCI, Maria Antonieta. “A revolução de 1923: as oposições na república velha”. In: DACANAL, José Hildebrando & GONZAGA, José Sergius (orgs.). **RS: Economia e Política**. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1979, p. 229-253.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do Mundo do Trabalho**. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2002.
- ARANDIA, Alejandro Kuajara. “Modernização da agricultura: reflexos sobre o emprego rural no Rio Grande do Sul, 1970-80”. In: **Ensaio FEE**. Porto Alegre: FEE, n. 08, vol. 02, p.95-119, 1987.
- ARDENGHI, Lurdes Grolli. **Caboclos, ervateiros e coronéis: luta e resistência no norte do Rio Grande do Sul**. Passo Fundo: UPF, 2003.
- AZEVEDO, F. A. **As ligas camponesas**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- AZEVEDO, Thales de. **Italianos e gaúchos: os anos pioneiros da colonização italiana no Rio Grande do Sul**. Rio de Janeiro: Livraria Editora Cátedra, 1982, 2º Edição.
- BARRACLOUGH, Sólón L. “A reforma agrária nos países em desenvolvimento: o papel do Estado e outros agentes”. In: TEÓFILO, Edson (org.). **A economia da reforma agrária: evidências internacionais**. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/ Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável/Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2001.
- BARROS, Flávia. “Bancando o desafio para inspecionar o painel de inspeção do Banco Mundial”. In: BARROS, Flávia (org.). **Banco Mundial, participação, transparência e**

responsabilização: a experiência brasileira com o Painel de Inspeção. Brasília, Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 2001.

BECKER, Ítala Irene Basile. **O índio Kaingang no Rio Grande do Sul.** São Leopoldo: Editora Unisinos, 1995.

BELIK, Walter & PAULILLO, Luiz Fernando. “O financiamento da produção agrícola brasileira na década de 1990: ajustamento e seletividade”. In: LEITE, Sérgio Pereira (Org.) **Políticas públicas e agricultura no Brasil.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001, p. 95-120.

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

BENETTI, Maria Domingues. “Endividamento e crise no cooperativismo empresarial do Rio Grande do Sul: análise dos casos da Fecotrigo/Centralsul – 1975-83. In: BENETTI, Maria Domingues & FRANTZ, Telmo Rudi (orgs.). **Desenvolvimento e crise do cooperativismo empresarial do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: FEE, 1988.

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

BENETTI, Maria Domingues. **Origem e formação do cooperativismo empresarial no Rio Grande do Sul: uma análise da Cotrijui, Cotrisa e Fecotrigo – 1957/1980.** Porto Alegre: FEE – Teses, n. 5, 1992.

BENJAMIN, César et. Al. **A opção brasileira.** Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

BESKOW, Paulo Roberto. **O arrendamento capitalista na agricultura.** São Paulo: Hucitec; Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1986.

BODEA, Miguel. **Trabalhismo e populismo no Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS, 1992.

BORON, Atílio A. “Estadolatria e teorias “estadocêntricas” (notas sobre algumas análises do Estado no capitalismo contemporâneo)”. In: BORON, Atílio A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994, p. 243-272

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

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação social.** Campinas, São Paulo: Papirus, 1996.

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.

BRUM, Argemiro Jacob. **Integração do Cone Sul: Mercosul.** Ijuí: Editora Unijuí, 1995.

- BRUM, Argemiro Jacob. **Modernização da agricultura: trigo e soja**. Petrópolis: Vozes, 1988.
- BRUM, Argemiro Jacob. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 1984.
- BRUMER, A. Considerações sobre uma década de lutas no extremo sul do Brasil (1978-1988). **Ensaios FEE**, nº 11 (1), p. 124-142, 1990.
- BRUNO, Regina. “Nova República: a violência patronal rural como prática de classe”. In: **Sociologias**. Porto Alegre: 2005, ano 5, n. 10, p. 284-310.
- BRUNO, Regina. **Senhores da terra, senhores da guerra: a nova face política das elites agroindustriais no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense Universitária: UFRRJ, 1997.
- CALDART, R. S. **Pedagogia do Movimento Sem Terra: Escola é mais do que escola**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- CAMARANO, Ana Amélia & ABRAMOVAY, Ricardo. **Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: Panorama dos últimos 50 anos**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999 – Texto para discussão, N. 621.
- CAMARGO, Aspásia de Alcântara. A questão agrária: Crise de poder e reformas de base (1930-1964). In: FAUSTO, Bóris (dir.). **História geral da civilização brasileira**. Tomo III. O Brasil republicano. Vol. 03. Sociedade e Política (1930-1964). São Paulo: Difel, 1986, pp. 121-294.
- CAPORAL, Francisco Roberto & COSTABEBER, José Antônio. **Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável: perspectivas para uma nova extensão rural**. In: Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável, Porto Alegre: v.01, jan-mar, pp. 16-37, 2000.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança Brasil: proposta de governo/Fernando Henrique Cardoso**. Brasília: s.ed., 1998.
- CARINI, Joel João. **Estado, índios e colonos: conflito na reserva indígena de Serrinha – norte do Rio Grande do Sul**. Passo Fundo: UPF, 2005.
- CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX**. São Paulo: Editora UNESP, IE – Unicamp, 2002.
- CARRION JR. Francisco M. “A economia do Rio Grande do Sul: Evolução Recente”. In: DACANAL, José Hildebrando & GONZAGA, José Sergius (orgs.). **RS: Economia e Política**. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1979, p. 403-424.
- CARVALHO FILHO, José Juliano de. “Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a nova reforma agrária”. In: LEITE, Sérgio (org.) **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2001.
- CASTILHOS, Clarisse Chiappini. **Programa de apoio aos sistemas locais de produção: a construção de uma política pública no RS**. Porto Alegre: FEE: SEDAI, 2002.
- CÉSAR, Benedito Tadeu. **PT: a contemporaneidade possível**. Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS, 2002.

CHELOTTI, Marcelo Cervo. A dinâmica do espaço agrário no município de Santana do Livramento/RS: das sesmarias aos assentamentos rurais. In: **Estudos Geográficos**. Rio Claro, 3(1): 53-70, jan-jun – 2005 www.rc.unesp.br/igce/grad/geografia/revista (consultado em 05/10/2005).

COMERFORD, John Cunha. **Fazendo a luta – Sociabilidade, falas e rituais na construção de organizações camponesas**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1999.

CORDEIRO, Ângela et. Al. **Organizações sociais rurais diante do ajuste: o caso do Brasil – Relatório preliminar do Estudo encomendado pela FAO (América Latina) sobre o impacto do ajuste estrutural dos anos 90 sobre a dinâmica das organizações sociais no campo no Brasil, 2003**. In: www.deser.org.br (acessado em 10/10/2004).

COSTA, R. H. da. **RS: Latifúndio e identidade regional**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988.

COSTA, Rogério Haesbaert da. **Espaço e sociedade no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

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

CRUZ, Paulo Davidoff Chagas. Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira no após guerra. In: **Economia e Sociedade**. Campinas, n. 03, dez., 1994.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Terras devolutas nas constituições republicanas**. Disponível em www.jfse.gov.br (acessado em 28/11/2005).

D'INCAO, Maria da Conceição. “Governo de Transição: Entre o velho e o novo projeto político de reforma agrária”. In: **Lua Nova**, São Paulo, n. 20, maio de 1990, p. 89-120.

DA ROS, César Augusto. **A política fundiária do governo Olívio Dutra e a constituição dos assentamentos rurais no estado do Rio Grande do Sul: um estudo de caso das relações entre o Estado, o MST e os assentados no município de Tupanciretã**. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA, 2003 (Projeto de qualificação de doutorado).

DE BONI, Luis A. “O catolicismo da imigração: do triunfo à crise”. In: DACANAL, José H. & GONZAGA, Sérgio (orgs.). **RS: imigração e colonização**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1980, p. 234-255.

DELGADO, Guilherme. **Questão agrária no pós-guerra e sua configuração contemporânea**. Versão Preliminar (mimeogr.), 2004.

DELGADO, Nelson Giordano. “A agricultura nos planos de desenvolvimento do governo federal: do Plano Trienal ao III PND”. In: BENETTI, Maria Domingues & FRANTZ, Telmo Rudi (orgs.). **Desenvolvimento e crise do cooperativismo empresarial do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: FEE, 1988, p. 35-111.

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

DESER/FETRAF-SUL/CUT. **Agricultura familiar, desenvolvimento e novo sindicalismo**. Curitiba, 2002. In: www.deser.org.br (acessado em 10/10/2004).

DIETRICH, Mozart Arthur & SOARES, Maria Luiza Santos. “Construção coletiva pela autonomia dos povos indígenas. In: SOARES, L. T. (Org.) **Tempo de desafios: A política social democrática e popular no governo do Rio Grande do Sul**. Rio de Janeiro: Petrópolis, Vozes 2002, p. 291-316.

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

EW, Ani Reni. **Reestruturação do cooperativismo empresarial no Rio Grande do Sul: os casos COSUEL e COAPEL – anos 90**. Porto Alegre: Curso de Pós-Graduação em Economia Rural – UFRGS, 2001 – Dissertação de Mestrado.

FACHIN, L. E. O direito e o avesso na Reforma Agrária da Nova República. In: **Reforma Agrária**, dez. 1985.

FARSUL – Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul. **FARSUL – 70 anos (1927-1997)**. Porto Alegre, s/d.

FAUTH, Elvin Maria. “O desempenho da agricultura gaúcha e a política econômica nos anos 80”. In: **Ensaio FEE**. Porto Alegre: FEE, n. 12, vol. 01, p. 198-221, 1991.

FAVARETO, Arilson da Silva & BITTENCOURT, Gerson Luis. “Agricultura e Sindicalismo nos anos 90 – Notas para um Balanço”. In: TEDESCO, João Carlos. **Agricultura familiar: realidades e perspectivas**. Passo Fundo: UPF, 2001, p. 367-394.

FAVARETO, Arilson da Silva. **Agricultores, trabalhadores – Estudo sobre a representação sindical dos agricultores familiares brasileiros organizados na CUT**. Campinas: UNICAMP/IFCH – Dissertação de Mestrado, 2001.

FELIX, Loiva Otero. **Coronelismo, borgismo e cooptação política**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1996.

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

FERREIRA, Brancolina, et al. “Agricultura familiar e o Pronaf: contexto e perspectivas. In: CASQUES, José Garcia & CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P.R. da (orgs.). **Transformações da Agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2001, p. 479-537.

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

FETRAF-SUL. **Mobilização da juventude da agricultura familiar da região Sul – Proposta para negociação do Programa Nossa Primeira Terra com os governos estadual e federal**. Chapecó, 2003 (disponível em www.fetrafsul.org.br).

FIORI, José Luís. “Para repensar o Estado sem ser um neoliberal”. In: **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 12, n.1, jan/mar., 1992.

FIORI, José Luís. “Para um diagnóstico da modernização brasileira”. In: FIORI, J. L & MEDEIROS, C. **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis: Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

FLORES, Moacyr. **História do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Ediplat, 2003, 7ª Edição.

FLORES, Moacyr. **Modelo político dos farrapos: as idéias políticas da revolução farroupilha**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1982, 2ª Edição revista e ampliada.

FORSTER, Germano José. **A privatização das terras rurais**. Barueri, SP: Manole, 2003.

FRAQUELI, Jane Aita. “A lavoura capitalista de arroz e a crise de 1926”. In: DACANAL, José Hildebrando & GONZAGA, José Sergius (orgs.). **RS: Economia e Política**. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1979, p. 329-357.

FREITAS, Décio. O capitalismo Pastoril. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, vol. 14, ano 2, p. 438-465, 1993.

FROSI, Maria Vitalina & MIORANZA, Ciro. **Imigração italiana no nordeste do Rio Grande do Sul: Processos de formação e evolução de uma comunidade ítalo-brasileira**. Caxias do Sul: Editora Movimento/UCS, 1975.

FÜRSTENAU, Vivian. “Alguns aspectos do comportamento da agricultura brasileira e gaúcha na década de 90”. In: **Indicadores Econômicos**. Porto Alegre: FEE, vol. 27, n. 04, 2000, p. 59-76.

GARCIA, Álvaro Antônio. “Desenvolvimento e crise da agricultura gaúcha: 1970:1990”. In: **Ensaio FEE**. Porto Alegre, n. 14, vol. 02, 1993, p. 514-540.

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

GEHLEN, Ivaldo. “A luta pela terra no sul a partir do caso dos colonos de Nonoai”. In: SANTOS, José Vicente Tavares dos (org.). **Revoluções camponesas na América Latina**. Campinas: SP: Editora da Unicamp/Ícone Editora, 1985, p. 148-166.

GIRON, Loraine Slomp. “A imigração italiana no RS: fatores determinantes”. In: DACANAL, José H. & GONZAGA, Sérgio (orgs.). **RS: imigração e colonização**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1980, p. 47-66.

GÓES, César Hamilton Brito. **A comissão Pastoral da Terra: História e ambivalência da ação da Igreja no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: UFRGS - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 1997.

GOLIN, Tao. **Identidades: Questões sobre as representações socioculturais no gauchismo**. Passo Fundo: Clio/Méritos, 2004.

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

GOMES DA SILVA, José. Estatuto da Terra (ET), 30 anos. In: **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA)**, janeiro/abril, 1995, pp. 07-38.

GONSALVES NETO, Wenceslau. **Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira: 1960-1980**. São Paulo: Hucitec, 1997.

GÖRGEN, Sérgio Antônio. **A resistência dos pequenos gigantes: a luta e a organização dos pequenos agricultores**. Rio de Janeiro: Petrópolis: Vozes, 1998.

GÖRGEN, Sérgio Antonio. **Marcha ao coração do latifúndio**. Petrópolis: Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

- GÖRGEN, Sérgio Antônio. **O massacre da fazenda Santa Elmira**. Rio de Janeiro: Petrópolis: Vozes, 1989.
- GÖRGEN, Sérgio Antônio. **Uma foice longe da terra: repressão aos sem-terra em Porto Alegre**. Rio de Janeiro: Petrópolis: Vozes, 1991.
- GRANDO, Marines Zandavali. **Agropecuária do Rio Grande do Sul 1980-1995: a caminho da eficiência?** Porto Alegre: FEE, 1997.
- GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.
- GURGEL, Cláudio. **Estrelas e borboletas: origens e questões de um partido a caminho do poder**. Rio de Janeiro: Papagaio, 1989.
- GUTERRES, Enio. **A formação do Movimento dos Trabalhadores Desempregados – MTD – no Rio Grande do Sul e o primeiro assentamento urbano**. Monografia de Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade (*lato senso*) CPDA/UFRRJ, Porto Alegre, 2002.
- HEIDRICH, Álvaro Luiz. **Além do latifúndio: geografia do interesse econômico gaúcho**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2000.
- HEINZ, Fávio Madureira. **Representação política e formação de classe: as organizações da burguesia agrária gaúcha na oposição a reforma agrária, 1985-1988**. Porto Alegre: UFRGS, 1991 – Dissertação de Mestrado.
- HELFAND, Steven M. & REZENDE, Gervásio Castro de. “A agricultura brasileira nos anos 1990: o impacto das reformas políticas”. In: CASQUES, José Garcia & CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P.R. da (orgs.). **Transformações da Agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2001, p. 247-301.
- HEREDIA, B; MEDEIROS, L; PALMEIRA, M; CINTRÃO, R; LEITE, S. Análise dos impactos regionais da reforma agrária no Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 18, p. 173-180, abril de 2002.
- HERRLEIN JR, Ronaldo. “A trajetória do desenvolvimento capitalista no Rio Grande do Sul”. In: **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, Número Especial, p. 645-668, 2002.
- HERRLEIN JR., Ronaldo. **Crescimento econômico no Rio Grande do Sul no período de 1990-2002**. Porto Alegre: FEE: II Encontro de Economia Gaúcha, 2004. (www.fee.tche.br acessado em 02/02/2006).
- IANNI, Otávio. “Revoluções camponesas na América Latina”. In: TAVARES, José Vicente (org.). **Revoluções camponesas na América latina**. Campinas – São Paulo: Editora da Unicamp/Editora Ícone, 1985.
- IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas. **Políticas sociais acompanhamento e análises**. Brasília, 2003.
- IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas. **Políticas sociais acompanhamento e análises**. Brasília, 2004.
- JACKS, Nilda. **Mídia Nativa: Indústria cultural e cultura regional**. Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS, 1998.

JANSEN, Suzel Lisiane. **Evolução da estrutura fundiária do Rio Grande do Sul: uma análise do período de 1940 a 1995/96**. Porto Alegre: II Encontro de economia gaúcha, 2004. Disponível em : www.fee.rs.gov.br (acessado em 22/01/2006).

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

KONZEN, Otto Guilherme et. Al. **O complexo agroindustrial da bovinocultura gaúcha**. São Leopoldo: Perspectiva Econômica, Vol. 31, N. 92, Janeiro-Março, 1996, p. 33-70.

LAMARCHE, Hugues. (Org.) **A Agricultura Familiar**, São Paulo, Campinas: Editora Unicamp, 1993, 336 p.

LANDO, Aldair Marli & BARROS, Eliane Cruxen. “Capitalismo e colonização – Os alemães no Rio Grande do Sul. In: DACANAL, José H. & GONZAGA, Sérgio (orgs.). **RS: imigração e colonização**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1980, p. 9-46”.

LAZZAROTTO, Danilo. **História do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Sulina, 1978, 3º Edição.

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

LEITE, Sérgio. Impactos regionais da reforma agrária no Brasil: aspectos políticos, econômicos e sociais. In: **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000, p. 37-53.

LINHARES, Maria Yeda & SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **Terra Prometida: uma história da questão agrária no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LOVE, JOSEPH L. **O regionalismo gaúcho e as origens da revolução de 1930**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1975.

MACHADO, Paulo Pinheiro. **A política de colonização do Império**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1999.

MADURO, Acácia Maria Ramires. **A prática sindical da FETAG (Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Rio Grande do Sul)**. Porto Alegre: UFRGS/Programa de Pós-Graduação em Sociologia Rural – Dissertação de Mestrado, 1990.

MAESTRI, Mário. “O escravo africano no Rio Grande do Sul”. In: DACANAL, José H. & GONZAGA, Sérgio (Orgs.). **RS: Economia e Política**. Porto Alegre: Mercado aberto, 1993, p. 29-54.

MAESTRI, Mário. **Os senhores da serra: a colonização italiana do Rio Grande do Sul (1875-1914)**. Passo Fundo: UPF, 2000.

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

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

MARQUES, J. Luiz. **Rio Grande do Sul a vitória da esquerda**. Petrópolis: Vozes, 1998.

MARTINS, J. S. A Questão Agrária e o Papel do MST. In STÉDILE, J. P. **A Reforma Agrária e a luta do MST**. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 11-76.

MARTINS, J. S. **Os camponeses e a política no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1995.

MARTINS, J. S. **Reforma agrária: o impossível diálogo**. São Paulo: Edusp, 2000.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo: LECH – Livraria Editora Ciências Humanas, 1981.

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

MEDEIROS, Leonilde Sêrvolo & LEITE, Sérgio Pereira. “Marchas e contramarchas na política agrária no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)”. In: INESC (org.) **A era FHC e o governo Lula: Transição?** Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2004, disponível em www.inesc.org.br

MEDEIROS, Leonilde Sêrvolo de. **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro: Fase, 1989.

MEDEIROS, Leonilde Sêrvolo de. **Reforma agrária: Concepções, controvérsias e questões**. Fórum Alternativas para a agricultura brasileira – Rede Interamericana Agricultura e Democracia (Cadernos Temáticos). Rio de Janeiro: 1994.

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo Tardio**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.

MORAES, Maria Stela. “No rastro das águas: organização, liderança e representação dos atingidos por barragens. In: NAVARRO, Zander (Org.). **Política, protesto e cidadania no campo: as lutas sociais dos colonos e trabalhadores rurais no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1996.

MOURE, Telmo. “A inserção da economia imigrante na economia gaúcha”. In: DACANAL, José H. & GONZAGA, Sérgio (orgs.). **RS: imigração e colonização**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1980, p. 91-113.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. **A crise do modelo energético: construir outro modelo é possível**. São Paulo: Caderno de Formação N. 06, S/d.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. **A ditadura contra as populações atingidas por barragens**. Brasília: Caderno de Formação N. 08, 2004.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. **A organização do Movimento dos atingidos por barragens –MAB**. Caderno de Formação N. 05, S/d (a).

MOVIMENTO DOS PEQUENOS AGRICULTORES – BRASIL. **A luta do povo planta um Brasil Novo**. Porto Alegre, 2003.

MOVIMENTO DOS PEQUENOS AGRICULTORES – BRASIL. **Origem e organização do Movimento dos Pequenos Agricultores**. Porto Alegre, 2003.

MÜLLER, Geraldo. “A economia política gaúcha dos anos 30 aos 60”. In: DACANAL, José Hildebrando & GONZAGA, José Sérgio (orgs.). **RS: Economia e Política**. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1979, p. 358-402.

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

NAVARRO, Zander. (org.) **Política, protesto e cidadania no campo**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1996.

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

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

NAVARRO, Zander. “Sete teses equivocadas, sobre as lutas sociais no campo, o MST e a reforma agrária. In: STÉDILE, João Pedro (org.). **A reforma agrária e a luta do MST**. Rio de Janeiro: Petrópolis: Vozes, 1997, p. 111-132.

NOVAES, Regina Reyes. “Continuidades e rupturas no sindicalismo rural”. In: BOITO JR, Armando. **O sindicalismo brasileiro nos anos 80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 171-196.

NOVAES, Regina Reyes. **De corpo e Alma: catolicismo, classes sociais e conflitos no campo**. Rio de Janeiro: Graphia, 1997.

NOVICKI, Victor de Araújo. Governo Brizola, movimentos de ocupação de terras e assentamentos rurais no Rio de Janeiro (1983-1987). In: MEDEIROS, Leonilde Servolo et. all. (Orgs.) **Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar**. São Paulo: EDUSP, 1994, pp. 69-86.

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

OCERGS – Organização das Cooperativas do Rio Grande do Sul/SESCOOP/RS – Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo. **Cooperativismo: Orientações básicas**. Porto Alegre, 2001.

OFFE, Claus. “Determinação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas” In: **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 140-177.

OLIVEIRA, Cláudio Brandão de (Org.). **BRASIL – Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2003.

OLKOSKI, Wilson. **História agrária do médio Alto Uruguai – RS: colonização, (re)apossamento das terras e exclusão (1900-1970)**. São Leopoldo: Unisinos – Dissertação de Mestrado, 2002.

ORTIZ, Renato (org.). “A procura de uma sociologia da prática”. In: **Pierre Bourdieu: Sociologia**. São Paulo: Ática, 1983 p. 07-29.

PAIVA, Carlos Águedo. **O que são Sistemas Locais de Produção? (e porque eles são tão importantes na estratégia de desenvolvimento do governo democrático e popular no Rio Grande do Sul)**. Porto Alegre: FEE: I Encontro de Economia Gaúcha, 2002. (www.fee.tcche.br acessado em 02/02/2006).

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

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra em perspectiva histórica**. Texto a ser publicado em novembro de 2005 na revista *Argumentos*, da Divisão de Ciências Sociais e Humanidades da Universidade Autônoma Metropolitana, Unidade Xochimilco, México.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado nos anos 90: Lógica e mecanismos de controle**. Barcelona, 1997 (mimeo).

PESAVENTO, Sandra Jatahy. “O imigrante na Política Rio-Grandense”. In: DACANAL, José H. & GONZAGA, Sérgio (orgs.). **RS: imigração e colonização**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1980, p. 156-194.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. “República velha gaúcha: Estado autoritário e economia”. In: DACANAL, José Hildebrando & GONZAGA, José Sérgio (orgs.). **RS: Economia e Política**. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1979 (p. 193-228).

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **A revolução Farroupilha: história e interpretação**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **História do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 7ª Edição, 1994.

PINHEIRO, Armando Castelar et. Al. **O Brasil na década de 90: uma transição bem sucedida?** Rio de Janeiro: BNDES, IE-UFRJ e Idesp, 2001.

PINTO, Celi Regina J. **Positivismo: um projeto alternativo (RS: 1889-1930)**. São Paulo: LP&M, 1986.

PINTO, L. **Pierre Bourdieu e a teoria do mundo social**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

PONT, Raul. **Democracia, participação e cidadania: uma visão de esquerda**. Porto Alegre: Palmarica, 2000.

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

PRZEWORSKY, Adam. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

REYDON, Bastiaan P. “Intervenção no mercado de terras: uma proposta para a redução do uso especulativo da terra”. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília: Paralelo 15/Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento/MDA, 2000, 175-193.

REZENDE, Gervásio Castro de. **Estado, Macroeconomia e Agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/IPEA, 2003.

RICCI, Rudá. **Terra de ninguém: representação sindical rural no Brasil**. Campinas: São Paulo: Editora da Unicamp, 1999.

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

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

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

RÜCKERT, Aldomar A. **A trajetória da terra: ocupação e colonização do centro norte do Rio Grande do Sul: 1827/1931**. Passo Fundo: Ediupf, 1997.

RÜCKERT, Aldomar A. **Metamorfoses do território: a agricultura trigo e soja no planalto médio rio-grandense, 1930/1990**. Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS, 2003.

RÜCKERT, Isabel Noemia et. al. “Os desajustes estruturais das finanças públicas do RS nos anos 90”. In: FLIGENSPAN, Flávio Benevett (coord.). **A economia gaúcha e reestruturação nos anos 90**. Porto Alegre: FEE, 2002, p. 319-360.

RÜCKERT, Isabel Noemia. “As finanças estaduais e os gastos sociais do RS pós Real”. In: **II Encontro da Economia Gaúcha**, Porto Alegre, 2004. Disponível em www.fee.tche.br.

SANTI, Álvaro. **Do Partenon à Califórnia: o Nativismo gaúcho e suas origens**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2004.

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

SANTOS, José Vicente dos. “Colonização de Novas terras: a continuidade de uma forma de dominação, do Estado Novo à Nova República”. In: **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA**. Campinas: SP, jan-abril de 1995.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. “A gestação da recusa: “o colono retornado” dos projetos de colonização da Amazônia. **Revoluções camponesas na América Latina**. Campinas: SP: Editora da Unicamp/Ícone Editora, 1985, p. 167-185.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. “Cantoneiros e colonos – A indústria do vinho no Rio Grande do Sul”. In: DACANAL, José H. & GONZAGA, Sérgio (orgs.). **RS: imigração e colonização**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1980, p.135-155.

SAUER, Sérgio & Wolf, Luciano. “O painel de inspeção e o caso do Cédula da Terra”. In: BARROS, Flávia (org.). **Banco Mundial, participação, transparência e responsabilização: a experiência brasileira com o Painel de Inspeção**. Brasília, Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 2001.

SCHMIDT, Carlos & JR. HERRLEIN, Ronaldo. “Notas sobre o desenvolvimento do Rio Grande do Sul: trajetória histórica e os projetos contemporâneos”. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, vol. 23, Número especial, p. 255-284, 2002.

SCHMIDT, Carlos. **Origem dos projetos contemporâneos de desenvolvimento do Rio Grande do Sul**. II Encontro de Economia Gaúcha, 2004. (www.fee.tche.br acessado em 02/02/2006).

SCHMIDT, et all. **Diagnóstico da concentração fundiária para os estabelecimentos acima de 500 hectares do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 1999 (mimeo).

SCHMITT, Cláudia Job. “A CUT dos colonos: histórias da construção de um novo sindicalismo no campo no Rio Grande do Sul. In: NAVARRO, Zander (org.). **Política, protesto e cidadania no campo: as lutas sociais dos colonos e dos trabalhadores rurais no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1996, p. 189-226.

SCHNEIDER, Sérgio. **Agricultura familiar e industrialização – Pluriatividade e descentralização industrial no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, Editora de UFRGS, 1999.

SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello & COUTINHO, Renata (Orgs.) **Desenvolvimento capitalista no Brasil: Ensaio sobre a crise – V. 01**. São Paulo: Editora UNESP, IE – Unicamp, 1998.

SILVA BELLO, Terezinha da. “O comércio externo brasileiro e o gaúcho e o Plano Real”. In: **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre: FEE, v. 32, n. 2, p. 295-330, 2004.

SILVA, Paulo Roberto Nunes da. **Uma releitura do processo de transformação na agricultura gaúcha no período de 1970-80**. Porto Alegre: UFRGS/PGDR, 2001 – Dissertação de Mestrado.

SILVEIRA, Vicente Celestino Pires Silveira et. Al., **As diferenças no Rio Grande do Sul e os seus reflexos no setor agropecuário**. Porto Alegre: II Encontro de Economia Gaúcha, 2004. Disponível em : www.fee.rs.gov.br (acessado em 22/01/2006).

SOARES, José de Lima. **O PT e a CUT nos anos 90: Encontros e desencontros de duas trajetórias**. Brasília: Fortínium, 2005.

SORIO JÚNIOR, Humberto. **A ciência do atraso: índices de lotação pecuária no Rio Grande do Sul**. Passo Fundo: UPF, 2001.

SOUSA, Ubiratan & GENRO, Tarso. **Orçamento Participativo – A experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2001.

STÉDILE, J. P. A luta pela Reforma Agrária e o Papel do MST. In STÉDILE, J.P. (org) **A Reforma Agrária e a Luta do MST**. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 95-110.

STÉDILE, J. P. e FERNANDES, B. M. **Brava gente: a trajetória do MST e a luta pela Terra no Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

STÉDILE, João Pedro. “A reforma agrária hoje e a universidade”. In: **Encontro de integração da Universidade Federal de Santa Maria na reforma agrária**. Santa Maria: UFSM, 1999.

TAMBARA, Eleomar. **RS: modernização e crise na agricultura**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1983.

TEIXEIRA, G. **Um novo modelo de desenvolvimento rural sob a perspectiva do governo FHC**. In: Partido dos Trabalhadores – Liderança da bancada federal – Núcleo agrário – Secretaria Agrária Nacional, 08/03/1999 (mimeo.). <http://www.pt.org.br>.

TEIXEIRA, Gerson & HACBART, Rolf. “A recente política neoliberal para a agricultura”. In: CÂNDIDO, Geraldo. **Situação e perspectivas da agricultura brasileira**. Brasília, 2000, p. 61-74.

TEIXEIRA, Gerson & HACBART, Rolf. “A recente política neoliberal para a agricultura”. In: CÂNDIDO, Geraldo. **Situação e perspectivas da agricultura brasileira**. Brasília, 2000, p. 61-74.

TEIXEIRA, Gerson & HACBART, Rolf. “O Censo Agropecuário de 1996: uma radiografia dos resultados de 11 anos de neoliberalismo no campo brasileiro”. In: CÂNDIDO, Geraldo. **Situação e perspectivas da agricultura brasileira**. Brasília, 2000, p. 17-24.

TEIXEIRA, Gerson & HACBART, Rolf. **A nova (anti)reforma agrária**. Brasília, 1999 (mimeogr.).

TEIXEIRA, Gérson. **Os índices de produtividade agropecuária para a reforma agrária**. Brasília, 2005 (mimeo).

TEODORO, Mário & DELGADO, Guilherme. “Política social – Universalização ou focalização – Subsídios para o debate”. In: **Políticas sociais – Acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, n. 7, 2003, p. 122-126.

TRINDADE, Hégio & NOLL, Maria Isabel. **Rio Grande da América do Sul – Partidos e eleições (1823-1990)**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS/Sulina, 1991.

VEIGA, J.E. **O desenvolvimento agrícola: uma análise histórica**. São Paulo: Hucitec, 1991.

VEIGA, José Eli da. **O desenvolvimento Agrícola: uma visão histórica**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: HUCITEC, 1991.

VERONESE, Osmar. **FETAG/RS: 30 anos de luta 1963-1993**. Porto Alegre: FETAG-RS, 1993.

WENCZENOVICZ, Thaís Janaína. **Montanhas que furam as nuvens! Imigração Polonesa em Áurea – RS (1910-1945)**. Passo Fundo: UPF, 2002.

WOLF, Eric. **As sociedades Camponesas**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1966.

ZARTH, Paulo Afonso. **Do arcaico ao moderno: o Rio Grande do Sul agrário no século XIX**. Ijuí: Editora Unijuí, 2002.

ZARTH, Paulo Afonso. **Do arcaico ao moderno: o Rio Grande do Sul agrário no século XIX**. Ijuí: Editora Unijuí, 2002.

ZARTH, Paulo Afonso. **História agrária do planalto gaúcho 1850 – 1920**. Ijuí: Editora Unijuí, 1997. (Dissertação de mestrado defendida na UFF).

DOCUMENTOS CONSULTADOS:

BRASIL. MDA/INCRA/GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL/GRA. **Convênio de cooperação técnica**. Porto Alegre 21 de junho de 1999c.

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.

BRASIL. MDA/INCRA/GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL/GRA. **Primeiro Termo aditivo do convênio para obtenção conjunta de imóveis rurais para fins de reforma agrária**. Brasília, 02 de abril de 2001.

BRASIL. MEPF/ INCRA. **A nova reforma agrária**. Brasília: Distrito Federal, 1999b.

BRASIL. MEPF/ INCRA/ MAA/ SDR. **Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural: política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado**. Brasília: MEPF/MAA, 1999a.

BRASIL. **Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária**. Brasília, outubro de 2003b (mimeo.).

BUSATTO, César. **A política econômica e financeira para o RS no governo Britto, 1995-1998**. Porto Alegre: s/d (mimeogr.).

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)**.

FRENTE POPULAR (PT, PSB, PC do B, PPS, PSTU, PCB e PV). **Síntese do Programa democrático e Popular para o Rio Grande do Sul**, 1994 (mimeogr.).

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. **Grupo de Trabalho – Decreto n. 37.118 de 30 de dezembro de 1996. Subsídios ao governo do Estado relativamente à**

questão indígena no Rio Grande do Sul – Relatório Conclusões. Porto Alegre, abril de 1997.

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. **Legislações e convênios firmados entre o estado do Rio Grande do Sul, através do Gabinete da Reforma Agrária e órgãos públicos ou associações que promovam o desenvolvimento rural sustentável. Documentação Básica.** Porto Alegre, dezembro de 2002.

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.

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

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

PARTIDO DOS TRABALHADORES/RS. **Diretrizes para um programa democrático e popular.** Porto Alegre, janeiro de 1998.

PROGRAMA DE GOVERNO DO PMDB. Candidato Antônio Brito – Gestão 95-99 – **Versão preliminar.** (mimeogr.) s/d.

RIO GRANDE DO SUL/PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. **Parecer n. 12733 – Terras indígenas. Indenização. Legalidade.** Porto Alegre, outubro de 1999.

ENTREVISTAS CONCEDIDAS AO PESQUISADOR:

1. **Adelar Pretto** - Assentado, membro da Direção estadual do MST, concedida em 15/05/2003).
2. **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.
3. **Antonio Marangon** - Ex-Secretário Extraordinário da Reforma Agrária (Gabinete da Reforma Agrária - GRA), concedida no dia 13/11/2004.

4. **Aurio Scherer** – Membro da Coordenação Nacional do MPA, concedida em 27/09/2004.
5. **Bruno Castro Winckler** – Advogado, membro da Procuradoria de Domínio Público Estadual, concedida em 09/11/2004.
6. **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.
7. **Dionilso Marcom** – Ex-Dirigente estadual do MST, Deputado Estadual do Partido dos Trabalhadores, concedida em 08/11/2004.
8. **Eliane de Moura Martins** - Membro da Coordenação Estadual do MTD, concedida em 29/01/2004.
9. **Eloir Griseli** – Presidente do Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar de Erechim, Dirigente da FETRAF-Sul, concedida em 16/09/2004.
10. **Elvino Bohn Gass** – Ex-dirigente sindical da CUT Missões, Deputado Estadual pelo Partido dos Trabalhadores, concedida em 15/09/2004.
11. **Ezídio Pinheiro** – Ex-Coordenador do Banco da Terra e Presidente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul (FETAG/RS), concedida em 09/09/2004.
12. **Flávio Santana Xavier** - Procurador do Incra, Ex-Assessor de Assuntos Jurídicos do DRA, concedida em 30/08/2004.
13. **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.
14. **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.
15. **Heitor Álvaro Petry** – Prefeito de Vera Cruz pelo PP e presidente da FAMURS, concedida em 10/09/2004.
16. **Heitor Schuch** – Ex-Presidente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul (FETAG), atualmente Deputado Estadual pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), concedida em 01/09/2004.
17. **Inácio Benincá** – Ex-Coordenador do Programa de Agroindústrias familiares da SAA e Ex-dirigente sindical da FETRAF-SUL, concedida no dia 30/09/2004.
18. **Isaías Vedodatto** - Assentado, e Ex-Secretário Adjunto da Reforma Agrária, concedida em 12/12/2002.
19. **Jânio Guedes da Silveira** - Ex-Superintendente Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), concedida em 09/09/2004.
20. **José Hermetto Hoffmann** - Ex-Secretário da Agricultura do Governo Olívio Dutra, concedida em 05/02/2004.

21. **Marcelo Botton Piccin** – Coordenador da Divisão de Assentamentos do DRA/GRA, concedida em 16/05/2006.
22. **Márcio Marreck Berbigier** - Engenheiro agrônomo, integrante da Divisão de Assentamentos – Setor de Implantação dos Assentamentos do GRA, concedida em 09/05/2003.
23. **Mário Lill** - Membro da Direção Estadual do MST, concedida em 4/09/2004.
24. **Nestor Hein** - Presidente da Comissão de Assuntos Jurídicos da Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (FARSUL), concedida em 08/09/2004.
25. **Olívio Dutra** - Presidente do Diretório Estadual do Partido dos Trabalhadores, Ex-Governador do Rio Grande do Sul e Ex-Ministro das Cidades do governo Lula, concedida em 08 de setembro de 2005.
26. **Paulo Becker** – Membro da Coordenação Estadual do MTD, concedida em 07/09/2004.
27. **Paulo Emílio Barbosa** - Procurador de Justiça, ex-Superintendente Regional do INCRA, concedida em 09/09/2004.
28. **Paulo Freire de Mello** – Coordenador da Divisão de Terras Públicas, concedida em 01/04/2005.
29. **Paulo Schneider** – Engenheiro Agrônomo, Mestre em Ciências do Solos, professor aposentado da UFRGS, integrante do Setor de Divisão Racional de Terras do GRAC.
30. **Ricardo Montagner** – Coordenador do MAB na bacia do rio Uruguai, concedida em 16/09/2004.
31. **Rui Polidoro** – Presidente da Federação das Cooperativas Agropecuárias do Rio Grande do Sul, concedida em 11/10/2004.
32. **Ubirajara Toledo** – Integrante do Instituto de Assessoria às Comunidades Remanescentes de Quilombos (IACOREQ), concedidas em 25 de setembro de 2004.
33. **Vicente Bogo** – Ex-Coordenador da Delegacia Regional do MDA e Presidente da Organização das Cooperativas do Rio Grande do Sul – OCERGS, concedida em 11/10/2004.
34. **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.

MATÉRIAS DE JORNAIS CITADAS:

Capítulo III:

1. Correio do Povo. Estado desapropria 450 hectares – Governador recebeu ontem grupo que será beneficiado. Porto Alegre 13 de dezembro de 2000.
2. Correio do Povo. *Desemprego provoca seminário*. Porto Alegre, 12 de novembro de 2001.

Capítulo IV:

1. Zero Hora. *Corte de recursos suspende vistorias. O Incra interrompe o cadastramento rural dentro de um plano de medidas para economizar 194 milhões* (18/09/98).
2. Zero Hora. *Produtores protestam contra inspeção do Incra em fazendas. Duzentos agricultores fecharam, com tratores, uma rua do Centro* (04/03/1998).
3. Zero Hora. *Oito meses de protestos* (22/04/98).
4. Zero Hora. *Produtores bloqueiam estrada* (09/04/98).
5. Correio do Povo. *Ruralistas param técnicos do Incra* (09/04/98).
6. Zero Hora. *Acordo prevê a suspensão das vistorias. Governo federal confirma a aquisição de 30 mil hectares no estado para conter os ânimos dos fazendeiros* (28/08/98).
7. Zero Hora. *Produtores de Bagé desafiam a ordem judicial: pecuaristas fizeram nova barreira e impediram o acesso dos fiscais do Incra à fazenda de deveria ser vistoriada* (15/04/98).
8. Zero Hora. *Governo cede a pressões de produtores. Comissão especial terá 30 dias para reavaliar os índices de produtividade usados pelo Incra no Estado* (23/04/98).
9. Zero Hora. *Produtores rurais mantém barreiras* (24/04/98).
10. Zero Hora. *Comissão propõe índices para a pecuária* (20/06/98).
11. Zero Hora. *Incra apresenta três propostas. Órgão fez reavaliação dos índices de lotação agrária no estado* (19/06/98).
12. Zero Hora. *MST contesta proposta feita por fazendeiros de Bagé* (07/05/98).
13. Correio do Povo. *Fetag não aceita a redução dos índices* (09/07/98).
14. Zero Hora. *Sem-terra esquentam debate na Câmara* (01/07/98).
15. Correio do Povo. *Lotação pecuária do RS em debate – Revisão dos índices foi analisada ontem na audiência pública* (11/07/98).
16. Correio do Povo. *Barreira impede vistoria em Bagé* (11/08/98).
17. Zero Hora. *Advogado preso em confronto – produtores rurais tentam impedir vistorias de técnicos do Incra em Bagé* (14/08/98).
18. Zero Hora. *Ruralistas barram fiscais do Incra e policiais* (18/08/98).
19. Correio do Povo. *Incra não faz vistoria* (18/08/98).
20. Zero Hora. *Brigada garante vistoria de fazenda* (26/08/98).
21. Zero Hora. *Acordo prevê a suspensão das vistorias. Governo federal confirma a aquisição de 30 mil hectares no estado para conter os ânimos dos fazendeiros gaúchos* (28/08/98). Zero Hora. *Incra pretende evitar novas desapropriações* (15/08/98).
22. Zero Hora. *Pecuaristas resolvem desmontar barreiras* (28/08/98).

23. Zero Hora. *Ruralistas ampliam debates em Esteio. Produtores prometem se deslocar ao parque em Esteio no dia 04 de setembro, na inauguração oficial da Expointer* (28/08/98);
24. Zero Hora. *Questão agrária dá o tom da feira. Solenidade oficial em Esteio teve a presença de 10 mil produtores rurais convidados pela FARSUL* (05/09/98).
25. Zero Hora. *Corte de Recursos suspende vistorias. O Incra interrompe o cadastramento rural dentro de um plano de medidas para economizar 194 milhões* (18/09/98).
26. Folha de São Paulo. *Corte atinge programa de recadastramento de terra* (22/09/98).
27. Zero Hora. *Leilões de terra começam em dois meses* (02/09/98).
28. Zero Hora. *Leilão de terras será em março* (01/10/98).
29. Zero Hora. *Criador não vai resistir* (06/07/98).
30. Zero Hora. *Clima de guerra com o Incra* (05/07/98).
31. 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).
32. Zero Hora. *Assentamentos de sem-terra ficarão abaixo da meta em 99. Corte de 47% no orçamento reduzirá o número de famílias atendidas* (06/12/98).
33. Correio do Povo. *Mil assentamentos em 6 meses – Incra quer beneficiar 2,5 mil famílias em 1999. MST não dá trégua a Olívio* (06/01/99).
34. Correio do Povo. *Leilão de terras na BMRS fracassa. Corretores alegam que preço de abertura oferecido pelo Incra não despertou interesse dos vendedores* (17/03/99).
35. Zero Hora. *Governo Gaúcho quer vistoriar fazendas* (20/01/99).
36. Correio do Povo. *Estado quer assumir vistorias* (20/01/99).
37. Zero Hora. *Volta das vistorias surpreende a FARSUL* (21/01/99).
38. Zero Hora. *Região de Bagé está fora da rota das vistorias do Incra* (09/02/99).
39. Correio do Povo. *Incra retoma as vistorias no Rio Grande do Sul* (11/04/99).
40. Zero Hora. *Convênio cria SUS da reforma agrária* (17/06/99).
41. Zero Hora. *Incra e estado se unem para desapropriar* (22/06/99).
42. Zero Hora. *Possibilidade de vistorias estaduais irrita a FARSUL* (20/06/99).
43. Zero Hora. *Incra e governo do estado se unem para desapropriar* (22/06/99).
44. Zero Hora. *Mobilização contra vistorias – Produtores realizarão protestos no estado na próxima terça-feira* (23/06/99).
45. Zero Hora. *Defesa da propriedade é tema de protestos* (30/06/99).
46. Correio do Povo. *Capataz diz que invasores tinham mosquetões* (13/08/99).
47. Zero Hora. *Tensão entre ruralistas e sem terra* (17/08/99).
48. Zero Hora. *Acordo do MST com estado e Incra prevê a retomada de assentamentos e vistorias* (21/08/99).
49. Zero Hora. *Expointer ameaçada – criadores decidem não levar animais à exposição se o estado não negociar as vistorias* (21/08/99).
50. Correio do Povo. *Ameaça à Expointer divide opiniões* (21/08/99).
51. Zero Hora. *Nova proposta tenta salvar a Expointer* (26/08/99).
52. Zero Hora. *Impasse chega ao fim – Afastado o fantasma do boicote, a maior feira agropecuária da América Latina começa amanhã e se estende até 07 de setembro* (27/08/99).

53. Correio do Povo. *Acordo cancela boicote e prorroga a Expointer* (27/08/99).
54. Zero Hora. *Incra retoma vistorias de propriedades* (05/10/99).
55. Zero Hora. *Ministro da Agricultura desautoriza vistorias* (06/10/99).
56. Zero Hora. *Vistorias vão continuar suspensas – Prevalece decisão do ministro da agricultura de esperar a revisão dos índices* (07/10/99).
57. Correio do Povo. *Comissão mantém índices de produtividade da pecuária* (30/10/99).
58. Zero Hora. *Índices não mudam e desagradam a todos* (30/10/99).
59. Zero Hora. *Colonos invadem sede do Incra* (05/11/99).
60. Correio do Povo. *Incra assentará 650 famílias em 1999* (09/11/99).
61. Zero Hora. *Fazendeiros decidem não permitir vistorias do Incra* (17/11/99).
62. Correio do Povo. *Bagé anuncia “vistoria zero”* (17/11/99).
63. Zero Hora. *Vistorias derrubam superintendente do Incra no estado* (02/12/99).
64. Correio do Povo. *Incra muda comando no estado* (02/12/99).
65. Correio do Povo. *Incra e FARSUL negociam vistorias* (03/12/99).
66. Correio do Povo. *Reunião na FARSUL mobiliza Bagé* (02/12/99).
67. Correio do Povo. *Incra e produtores negociam vistorias em terras à venda* (07/12/99).
68. Correio do Povo. *Incra espera ofertas para as vistorias* (08/12/99).
69. Zero Hora. *MST monta novo acampamento no estado* (08/12/99).
70. Zero Hora. *Stédile ataca fazendeiros e FH* (09/12/99).
71. Correio do Povo. *Governos não cumprem metas de assentamentos no estado* (03/12/99).
72. Correio do Povo. *Estado tem primeiro gabinete regional para a reforma agrária* (07/01/2000).
73. Zero Hora. *FH chama Bogo para a reforma agrária* (07/01/2000).
74. Zero Hora. *Governo terá que promover paz – Conflitos entre Estado, MST e FARSUL e um dos obstáculos da gestão de Bogo* (07/01/2000).
75. Zero Hora. *FH chama Bogo para a reforma agrária* (07/01/2000).
76. Correio do Povo. *Jungmann reestrutura Incra* (28/03/2000).
77. Correio do Povo. *Muda o comando do Incra no RS* (31/05/2000).
78. Zero Hora. *Jânio Silveira reassume o Incra* (31/05/2000).
79. Zero Hora. *União e Estado assinam convênio* (09/08/2000).
80. Correio do Povo. *Bagé vai retomar vistoria zero – Assembléia de produtores rurais realizada ontem decidiu impedir as vistorias do Incra na região* (05/03/2000).
81. Correio do Povo. *Incra manterá vistorias em Bagé* (17/03/2000).
82. Zero Hora. *Incra anuncia vistorias em Bagé* (17/03/2000).
83. Correio do Povo. *São Gabriel acompanhará vistoria* (27/06/2000).
84. Zero Hora. *Produtores impedem vistoria* (28/06/2000).
85. Correio do Povo. *Granja em Lagoa Vermelha também é tomada* (19/04/2000).
86. Correio do Povo. *MST invade a quarta fazenda no RS* (20/04/2000).
87. Zero Hora. *Invasão área em Santa Bárbara* (20/04/2000).
88. Correio do Povo. *MST invade prédios públicos em todo o país* (03/05/2000).
89. Zero Hora. *FH anuncia R\$ 2,1 bi para MST – Líderes dos agricultores sem terra consideraram oferta insuficiente, mas avaliaram o encontro como um avanço* (04/07/2000).
90. Correio do Povo. *Governo amplia verbas para a reforma agrária* (04/07/2000).

91. Correio do Povo. *Jungmann acata propostas do MST – Encontro ontem na CNBB garantiu avanços na relação entre governo, sem terra e pequenos agricultores* (21/07/2000).
92. Zero Hora. *Dia de mobilizações e transtornos* (26/07/2000).
93. Correio do Povo. *Agricultores bloqueiam unidade da Monsanto* (26/07/2000).
94. Correio do Povo. *Uma invasão e três acampamentos* (01/08/2000).
95. Zero Hora. *MST monta novos acampamentos* (31/07/2000).
96. Correio do Povo. *MST agrupa prejudicados do êxodo rural* (03/08/2000).
97. Zero Hora. *MST atrai trabalhadores urbanos* (02/08/2000).
98. Zero Hora. *Fazendas com mais de 700 hectares passam a alvo de Sem-Terra* (09/08/2000).
99. Zero Hora. *Mais fazendas na mira do MST – Sem terra reunidos em congresso em Brasília revelam que bastará 700 hectares para uma propriedade ser invadida* (09/08/2000).
100. Zero Hora. *Mais fazendas na mira do MST – Sem terra reunidos em congresso em Brasília revelam que bastará 700 hectares para uma propriedade ser invadida* (09/08/2000).
101. Zero Hora. *Em respeito ao direito de propriedade* (10/08/2000).
102. Zero Hora. *Ruralistas estudam reação ao MST – Produtores de 40 municípios da Metade Sul se reúnem hoje em Bagé para prevenir invasões* (14/08/2000).
103. Zero Hora. *Ruralistas estudam reação ao MST – Produtores de 40 municípios da Metade Sul se reúnem hoje em Bagé para prevenir invasões* (14/08/2000).
104. Correio do Povo. *Bagé define ações contra o MST* (15/08/2000).
105. Zero Hora. *Mais de 800 fazendeiros autorizam ações* (17/08/2000).
106. Correio do Povo. *Farsul prepara ajuizamentos* (19/08/2000).
107. Correio do Povo. *FHC ouvirá produtor gaúcho quarta-feira – Produtores rurais realizaram ato público após o encontro de Olívio com Sperotto* (7/08/2000).
108. Zero Hora. *Comitiva pede intervenção a FH – Grupo quer que o governo federal exija na Justiça reintegração de áreas* (24/08/2000).
109. Correio do Povo. *Incra recebe os líderes sem-terra* (24/08/2000).
110. Zero Hora. *Incra descarta novos cadastramentos* (25/08/2000).
111. Correio do Povo. *Agricultores invadem prédios – Integrantes do MST, do MPA e do MAB ocupam edifícios da Receita Federal e do Incra em Porto Alegre* (12/09/2000).
112. Correio do Povo. *União rompe com MST, que faz refém* (13/09/2000).
113. Correio do Povo. *Brigada Militar retira colonos das áreas públicas – Agricultores resistiram à ordem judicial para que deixassem pátios e operação de reintegração de posse resultou em dois feridos* (25/09/2000).
114. Correio do Povo. *Colonos levantam acampamento* (27/09/2000).
115. Zero Hora. *Governo na ofensiva contra o MST* (19/10/2000).
116. Correio do Povo. *RS lidera Banco da Terra em 2000* (11/11/2000).
117. Zero Hora. *Mais de 105 mil cadastrados* (02/03/2001).
118. Correio do Povo. *Frei Sérgio exonera-se do governo* (08/12/2000).
119. Correio do Povo. *Marangon quer assentar 3 mil famílias* (04/01/2001).
120. Correio do Povo. *Incra quer assentar 3 mil famílias no estado* (06/01/2001).

121. Correio do Povo. *Reforma agrária no RS ganha recursos* (03/04/2001).
122. Correio do Povo. *Banco da terra vai liberar R\$ 40 milhões ao RS* (11/04/2001).
123. Zero Hora. *Banco da terra ganha força* (26/04/2001).
124. Correio do Povo. *MST retoma as invasões no Estado e governo federal volta a prometer punição* (28/03/2001).
125. Correio do Povo. *MST promove duas invasões simultâneas* (28/03/2001).
126. Zero Hora. *Estado pode romper acordo com a União* (29/03/2001).
127. Correio do Povo. *Cadastro de acampados* (26/04/2001).
128. Correio do Povo. *Sem-terra decidem sair hoje da Santa Bárbara* (31/03/2001).
129. Correio do Povo. *Promessa de prioridade para assentamentos* (03/04/2001).
130. Correio do Povo. *MST bloqueia vias e invade indústria* (18/04/2001).
131. Correio do Povo. *Acampados fecham a 377 durante 20 minutos* (18/04/2001).
132. Correio do Povo. *Bloqueio da ponte durou 14 horas* (18/04/2001).
133. Correio do Povo. *Movimento bloqueia a BR 290* (18/04/2001).
134. Correio do Povo. *Negociações com o MST são suspensas* (20/04/2001).
135. Correio do Povo. *Estado e Incra compram 4 fazendas* (28/04/2001).
136. Correio do Povo. *Estado e Incra compram área para sem-terra* (04/07/2001).
137. Correio do Povo. *MST monta acampamento na 290 – MST pretende reunir 500 famílias nas barracas instaladas à margem da BR em Rio Pardo* (31/07/2001).
138. Correio do Povo. *Grupo acampa em Alegrete – Cem famílias recrutadas pelo movimento em municípios da região montaram barracas na BR 290* (16/08/2001).
139. Correio do Povo. *Sem-terra cercam o prédio do Incra* (04/09/2001).
140. Correio do Povo. *Sem terra acampam em Porto Alegre* (04/09/01).
141. Correio do Povo. *MST desocupa terreno do TRE* (08/10/2001).
142. Correio do Povo. *Sem terra desocupam a perimetral* (26/11/2001).
143. Correio do Povo. *MST invade fazenda no estado* (15/10/2001).
144. Zero Hora. *Produtores preocupados com invasões* (15/10/2001).
145. Correio do Povo. *Invasões* (16/10/2001).
146. Zero Hora. *MST deflagra nova onda de invasões* (16/10/2001).
147. Correio do Povo. *Invadida em Alegrete a quinta fazenda* (17/10/2001).
148. Correio do Povo. *MST recua. Vai abandonar fazendas* (20/10/2001).
149. Correio do Povo. *Jânio e Marangon administram os pedidos* (23/10/2001).
150. Zero Hora. *Estado e Incra podem chegar a um acordo* (18/10/2001).
151. Correio do Povo. *Sperotto leva preocupação a Olívio – Obteve como resposta que o governo do estado agirá politicamente e a partir das decisões judiciais* (18/10/2001).
152. Correio do Povo. *Farsul recorre ao Judiciário e ao Legislativo* (19/10/2001).
153. Correio do Povo. *Produtores de Alegrete em vigília permanente* (04/11/2001).
154. Zero Hora. *Vigília reúne ruralistas* (06/11/2001).
155. Zero Hora. *Milícia protege fazendas gaúchas* (21/10/01).

156. Zero Hora. *Tensão cresce com milícia* (22/10/2001).
157. Zero Hora. *Incra deve vistoriar 1,2 milhão de hectares* (27/10/2001).
158. Zero Hora. *Incra deve vistoriar 1,2 milhão de hectares* (27/10/2001).
159. Zero Hora. *Ruralistas impedem vistoria do Incra* (28/11/2001).
160. Correio do Povo. *Produtores rurais impedem vistoria* (28/11/2001).
161. Zero Hora. *Incra suspende vistorias em duas fazendas em São Gabriel* (29/11/2001).
162. Correio do Povo. *Farsul e Incra vão negociar acordo* (01/12/2001).
163. Zero Hora. *Governo acena com revisão de índices* (01/12/2001).
164. Correio do Povo. *Justiça garante vistorias no RS – Liminar determina auxílio policial e multa contra responsáveis por barreiras* (Correio do Povo, 07/12/2001).
165. Zero Hora. *Justiça autoriza uso de apoio policial em vistorias* (07/12/2001).
166. Correio do Povo. *PF e BM garantem ação do Incra* (13/12/2001).
167. Correio do Povo. *São Gabriel conclui as vistorias* (17/12/2001).
168. Zero Hora. *Ruralistas impedem vistoria do Incra em área de Rio Pardo* (12/12/2001).
169. Correio do Povo. *Ruralistas voltam a barrar o Incra – Fiscais foram impedidos de realizar vistoria na fazenda Boa Vista, da Empresa Souza Cruz* (12/12/2001).
170. Zero Hora. *Luttemberguer conquista ruralistas* (14/12/2001).
171. Zero Hora. *Pecuaristas protestam na Assembléia* (14/12/2001).
172. Correio do Povo. *Audiência pública analisa vistorias e assentamentos* (13/12/2001).
173. Correio do Povo. *Produtores pressionam deputados – Sai hoje relatório da audiência pública realizada na Assembléia para analisar vistorias e assentamentos* (14/12/2001).
174. Correio do Povo. *Suspensas as vistorias no Estado* (15/12/2001).
175. Zero Hora. *Incra suspende vistorias* (16/12/2001).
176. Correio do Povo. *MST invade para pressionar Incra* (23/01/2002).
177. Zero Hora. *MST invade terreno do Incra* (23/01/2002).
178. Correio do Povo. *Sem terra invadem prédio do Incra – MST tomou local de manhã e no fim do dia deixou o edifício e a área em que estava desde o dia 21 de janeiro* (27/02/2002).
179. Correio do Povo. *Produtor decide resistir a vistoria* (02/04/2002).
180. Correio do Povo. *Reunião discute a lotação pecuária – Reunião ontem na sede da federação analisou proposta de mudanças nos critérios usados pelo Incra* (10/04/2002).
181. Correio do Povo. *Estudo da Farsul e do Incra sai dia 02* (05/05/2002).
182. Correio do Povo. *Ruralistas imobilizam invasores – Após a ocupação da fazenda Bom Retiro, em Júlio de Castilhos, máquinas bloquearam a porteira, confinando os sem terra* (16/04/2002).
183. Correio do Povo. *MST protesta e bloqueia rodovias no estado* (18/04/2002).
184. Correio do Povo. *Reunião com o Incra desagrada aos sem-terra* (19/04/2002).
185. Correio do Povo. *MST invade uma fazenda produtiva* (04/05/2002).
186. Zero Hora. *Invasão de fazenda modelo revolta ruralistas* (04/05/2002).

187. Zero Hora. *MST e ruralistas trocam acusações em fazenda* (05/05/2002).
188. Zero Hora. *Fazenda deve recorrer à justiça contra sem-terra* (05/05/2002).
189. Zero Hora. *Invasores deixam a Ana Paula* (18/05/2002).
190. Correio do Povo. *Farsul reage e suspenda as negociações com Incra* (05/05/2002).
191. Correio do Povo. *Ruralistas fazem mobilização política contra as invasões* (07/05/2002).
192. Correio do Povo. *Oposição defende CPI sobre invasão de terras* (07/05/2002).
193. Zero Hora. *Sperotto faz pedidos à FHC* (08/05/2002).
194. Zero Hora. *FHC suspende as vistorias de terras no RS* (08/05/2002).
195. Zero Hora. *Desprestigiado, Jânio Silveira deixa superintendência do Incra* (11/05/2002).
196. Correio do Povo. *Silveira pede exoneração do Incra – Solicitação do superintendente, que se disse desapontado com o governo federal, foi aceita ontem* (11/05/2002).
197. Zero Hora. *Entrevista: Waldir Dorini, superintendente interino do Incra: “Se quisermos reforma agrária teremos de fazer vistorias”* (13/05/2002).
198. Zero Hora. *Incra pede nome de invasores à polícia* (14/05/2002).
199. Correio do Povo. *Listar invasores não cabe ao Incra, diz Dorini* (14/05/2002).
200. Zero Hora. *Farsul apresenta lista de 12 supostos invasores ao Incra* (15/05/2002).
201. Zero Hora. *Farsul apresenta nova listagem com 47 nomes* (16/05/2002).
202. Correio do Povo. *MST aguarda no Incra até amanhã* (24/07/2002).
203. Correio do Povo. *MST deixa o Incra, mas vai voltar* (26/07/2002).
204. Zero Hora. *Nome é consenso entre os movimentos sociais* (26/12/2002).
205. Zero Hora. *Indicação de Rosseto causa apreensão entre ruralistas* (26/12/2002).
206. Zero Hora. *PT fará reforma agrária com desapropriações – Banco da Terra deverá se restringir a crédito fundiário* (28/11/2002).
207. Zero Hora. *Prioridade de Rosseto é desapropriar* (27/12/2002).
208. Zero Hora. *Indicação de Rosseto causa apreensão entre ruralistas* (26/12/2002).

Capítulo V:

1. Correio do Povo. *Justiça dá prazo até amanhã para invasores de área da GM – pequenos agricultores e assentados invadiram ontem o terreno destinado a montadora em Gravataí* (23/07/1997).
2. Correio do Povo. *Governo lança programa* (05/08/1998).
3. Correio do Povo. *Olívio é o candidato do PT – O derrotado, Tarso Genro, aceita o resultado e diz que prévias ocorreram com lisura* (24/03/1998).
4. Correio do Povo. *Olívio define secretariado* (02/12/1998).
5. Correio do Povo. *Os escolhidos* (02/12/1998).
6. Correio do Povo. *Não há acordo para mudar governo – Bem menor do que era esperada pelo partido, a reforma se limitará a poucos nomes* (18/12/2000).

7. Correio do Povo. *“RS não precisa de novos projetos” – Afirmação do governador Olívio na posse de seis secretários* (03/01/2001).
8. Correio do Povo. *Finanças do Estado são negativas – Novo Secretário da Fazenda diz que o passivo chega a 2,3 bilhões e o ativo soma 1,08 bilhão* (05/01/99).
9. Correio do Povo. *Oposição se une para renegociar as dívidas* (06/01/99).
10. Correio do Povo. *Estado suspende verbas para montadoras - Governador anuncia fim dos incentivos fiscais e dos repasses para a instalação de grandes empresas no Rio Grande do Sul* (22/03/99).
11. Correio do Povo. *Oposição classifica ato de lesivo* (22/03/99).
12. Correio do Povo. *Fiergs critica decisão do governo* (22/03/99).
13. Correio do Povo. *Ford não abre mão dos R\$ 210 milhões do Estado* (08/04/99).
14. Correio do Povo. *Moraes explica a proposta do governo à Ford* (29/04/99).
15. Correio do Povo. *Ford confirma saída de Rio Grande* (09/05/99).
16. Correio do Povo. *Oposição decide criar uma CPI sobre as montadoras* (11/05/99);
Correio do Povo. *Impeachment com parecer contrário* (05/08/2000).
17. Correio do Povo. *Nova montadora da Ford vai para a Bahia* (16/06/99).
18. Correio do Povo. *MP amplia o prazo e beneficia a Ford* (30/06/99).
19. Correio do Povo. *Rosseto vê trama na saída da Ford – Vice-governador afirma que empresa desistiu do RS porque tinha respaldo da União e do Congresso* (01/07/99).
20. Correio do Povo. *Governo negocia aumento do ICMS* (28/12/99).
21. Correio do Povo. *Assembléia rejeita aumento do ICMS* (29/12/99).
22. Correio do Povo. *Sete regiões do OP aprovam alteração* (28/08/2000).
23. Correio do Povo. *COP aprova a nova matriz de tributos* (11/09/2000).
24. Correio do Povo. *Assembléia rejeita os aumentos de impostos da nova matriz tributária* (30/11/2000).
25. Correio do Povo. *Odone assume e ataca meta do PT* (20/01/99).
26. Correio do Povo. *Coredes rompem com o Orçamento Participativo* (12/03/99).
27. Correio do Povo. *Um final feliz entre OP e Coredes – Assinatura de Protocolo encerrou crise. Membros dos Coredes irão participar do Conselho do OP* (28/04/99).
28. Correio do Povo. *Collares vai a Justiça contra Olívio* (10/04/99).
29. Correio do Povo. *Collares garante: “Não saio do PDT”* (12/04/99).
30. Correio do Povo. *Justiça suspende Participativo e noticiário no Diário Oficial* (02/06/99).
31. Correio do Povo. *Odone anuncia apoio à Consulta* (31/03/99).
32. 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).
33. Zero Hora. *Secretário visita acampamento do MST – Hoffmann vai pressionar o governo federal a acelerar o processo de desapropriação* (05/01/99).
34. 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).
35. Zero Hora. *Estado promete assentar 800 famílias neste ano* (07/04/1999).
36. Correio do Povo. *RS assentará 800 famílias em 99* (07/04/1999).

37. 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).
38. Correio do Povo. *Olívio abre reforma agrária na Metade Sul – Assentamento “Abrindo Fronteiras” oficializa o início do programa de reforma agrária na região* (31/12/99).
39. Correio do Povo. *RS anuncia o assentamento de 777 famílias* (22/11/99).
40. Correio do Povo. *MST destrói lavoura experimental* (27/01/2001).
41. Zero Hora. *Demissão de líder agrário distancia Piratini e MST* (08/12/2000).
42. Correio do Povo. *Frei Sérgio exonera-se do cargo* (08/12/2000).
43. Zero Hora. *Terras vizinhas estariam se desvalorizando* (28/10/2001).
44. Zero Hora. *Ao cobiçar a região de Alegrete, movimento mobiliza fazendeiros e desafia a habilidade política do governo – Sem-terra redesenham mapa de invasões* (28/10/2001).
45. Correio do Povo. *MST invade prédios públicos e Fernando Henrique promete reagir* (12/09/2000).
46. Correio do Povo. *União rompe com MST que faz um refém* (13/09/2000).
47. Correio do Povo. *Governo exige o fim das vigílias do MST* (14/09/2000).
48. Zero Hora. *PMs e sem-terra, de inimigos a aliados – Governo do Estado observa o MST organizar; sem ser incomodado pela polícia, invasões na capital e no interior* (17/09/2000).
49. Zero Hora. *Confronto entre BM e colonos na capital* (24/09/2000).
50. Correio do Povo. *Brigada retira colonos das áreas públicas* (25/09/2000).
51. Correio do Povo. *Deputados do PT atacam governo – Episódio envolvendo Brigada e sem-terra leva os petistas a exigirem a cabeça dos responsáveis* (26/09/2000).
52. Zero Hora. *MST cobra explicações de Olívio – Colonos não gostaram do uso de força na desocupação de prédios* (12/10/2000).
53. Zero Hora. *PMs ferem aliado do governo ao reprimir invasão da usina* (13/03/2002).
54. Correio do Povo. *Barragens: cinco feridos em confronto* (13/03/2002).
55. Correio do Povo. *Confronto derruba comandante do 10º BPM* (17/03/2002).
56. Zero Hora. *Afastado oficial que evitou a invasão* (Zero Hora, 14/03/2002).

Capítulo VI:

1. Correio do Povo. *Banco da terra libera 5 milhões* (24/08/1999).
2. Correio do Povo. *Jungmann assina três convênios* (24/08/1999).
3. Correio do Povo. *Schuch pede coordenador para o Banco da Terra* (01/02/2001).
4. Correio do Povo. *Secretário do Pronaf no RS irá dirigir o Banco da Terra* (14/02/2001).
5. Zero Hora. *Estado rejeita Banco da Terra – Governos de oposição se recusam a assinar convênio com a União* (11/06/1999).

Capítulo VII:

1. Correio do Povo. *Governo lança programa*, 04/08/98.
2. Correio do Povo. *Estado desapropria 450 hectares – Governador recebeu ontem grupo que será beneficiado*, 13/12/2000.
3. Correio do Povo. *Governador encerrou fórum dos povos indígenas*, 25/06/1999.
4. Correio do Povo. *Dia de tensão na área invadida em Gravataí*, 24/05/2000.

PÁGINAS CONSULTADAS NA INTERNET

1. www.ter-rs.gov.br
2. www.sedai.rs.gov.br
3. www.al.rs.gov.br
4. www.bcb.gov.br/leisdecretos
5. www.prdf.mpf.gov.br/www/imprensa/glossario.
6. www.daleth.cjf.gov.br
7. www.germaninet.com.br/juridica/textos/fundiario/interdito.htm
8. www.al.gov.br/legis
9. www.farsul.org.br
10. www.fetags.com.br
11. www.fetrafsul.org.br
12. www.mabnacional.org.br
13. www.viacampesina.org

ANEXOS

Anexo 1: Figuras identificando as regiões e a distribuição da vegetação original no Rio Grande do Sul.

Anexo 2: Figura identificando as regiões nas quais foram localizados as colônias de imigrantes europeus no Rio Grande do Sul.

Anexo 3: Caracterização da atual estrutura fundiária do estado do Rio Grande do Sul.

Anexo 4: Relação dos Decretos emitos e das áreas desapropriadas pelo governo Olívio Dutra no quadriênio de 1999/2002, através da Lei 4.132/62.

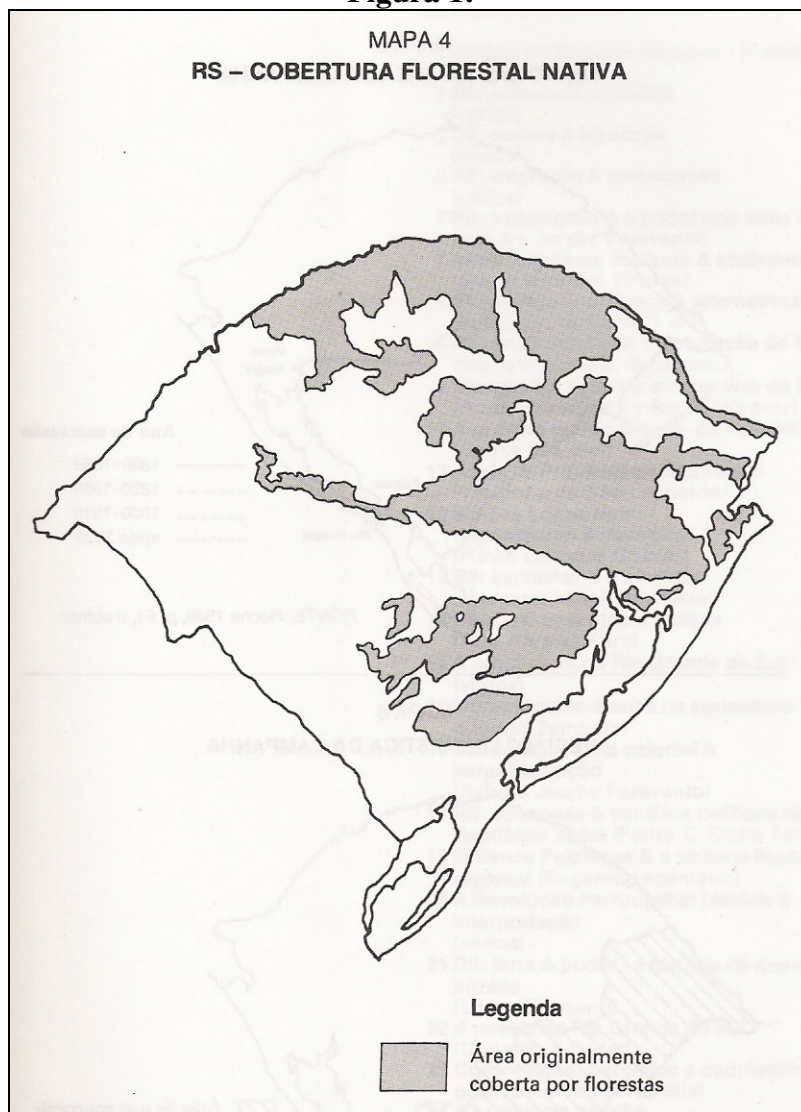
Anexo 5: Figura demonstrando a regionalização dos Pólos Regionais de Desenvolvimento Sustentável eleitos pelo governo Olívio Dutra.

Anexo 6: Mapa demonstrando as regiões com concentração de assentamentos no Rio Grande do Sul.

Anexo 7: Mapa com a visualização da área do Rio Grande do Sul abrangida pela faixa de fronteira.

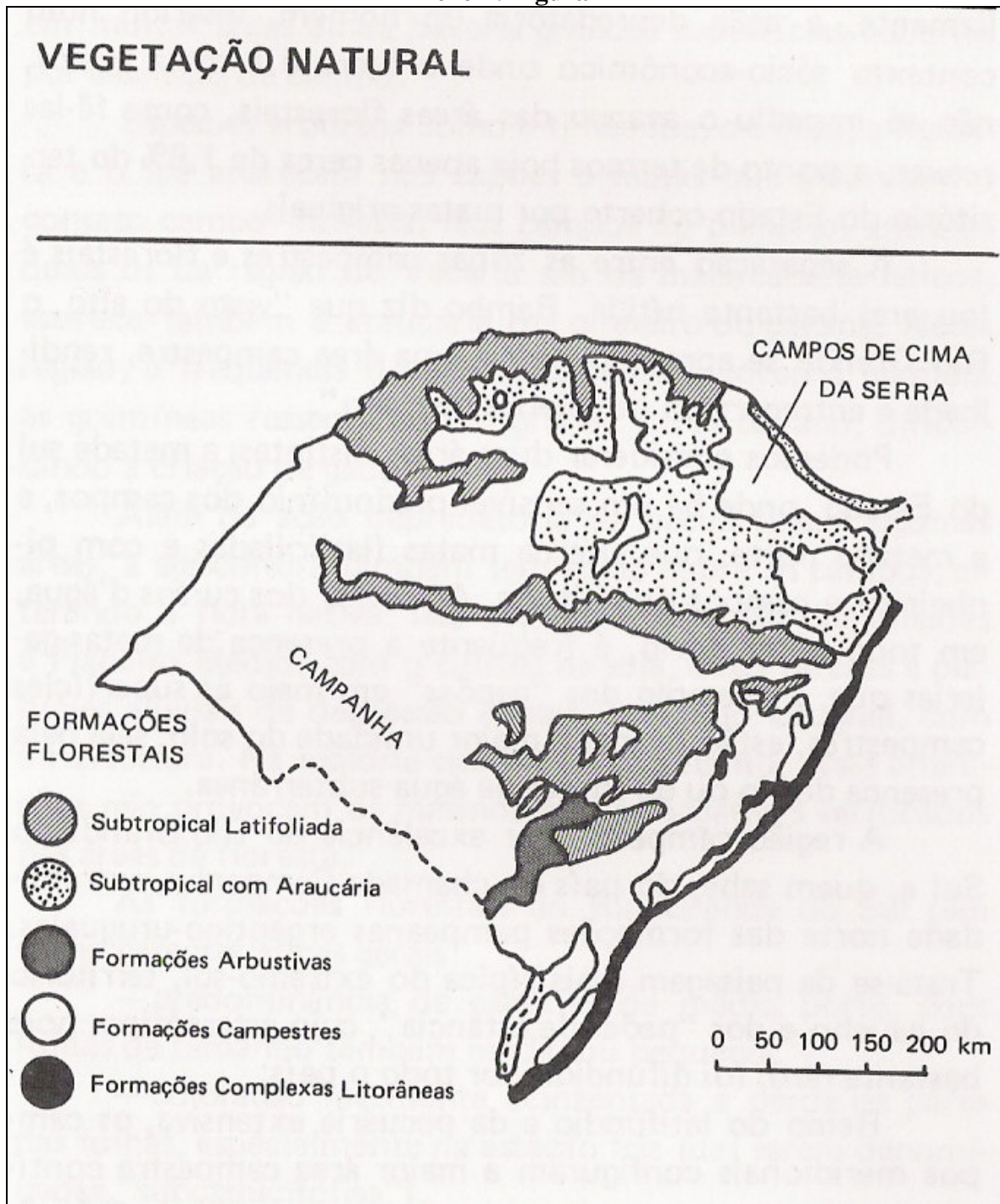
ANEXO 1:

Figura 1:



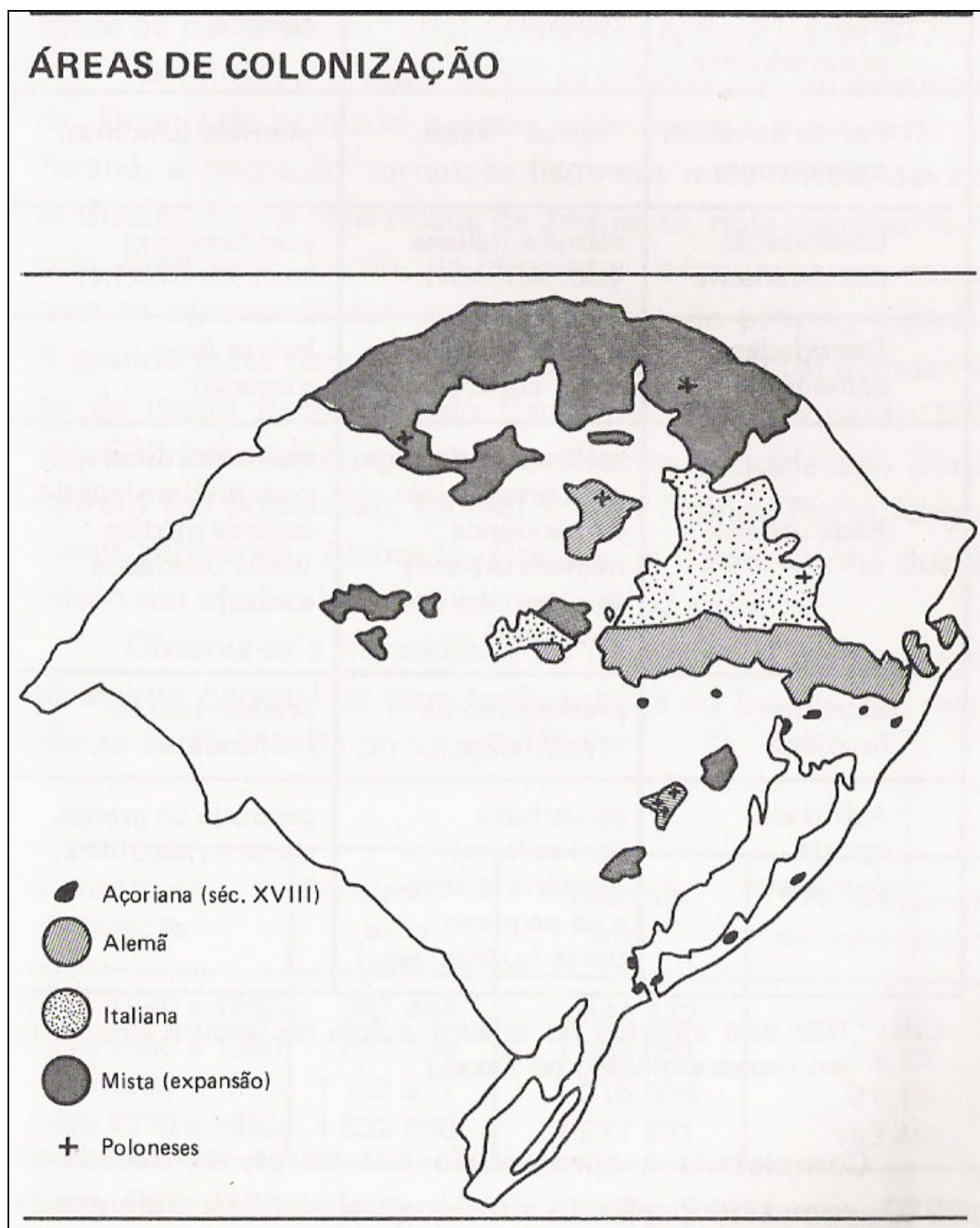
Fonte: Extraído de Costa (1988)

Anexo 1: Figura 2



Fonte: Extraído de (Costa, 1995: p. 51).

ANEXO 2: Figura 3

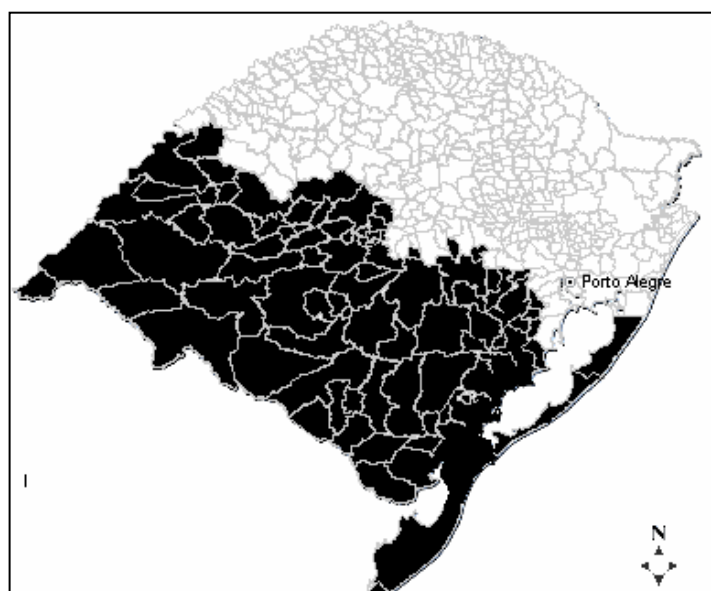


Fonte: Costa (2005: p. 65).

ANEXO 3: Caracterização geral da estrutura fundiária do Rio Grande do Sul

O objetivo deste anexo é apresentar uma caracterização geral da estrutura fundiária do Rio Grande do Sul, utilizando-se das informações presentes no Censo Agropecuário de 1995/96 e de dois trabalhos realizados sobre o assunto. Com isso, pretendemos dar mais consistência empírica à análise histórica realizada nesta tese, na qual sustentamos que o processo de ocupação e apropriação do território gaúcho contribuiu para a constituição de uma estrutura fundiária dual que persiste até os dias atuais. Esta dualidade se reflete na divisão do Rio Grande do Sul em duas macro-regiões distintas no âmbito sócio-econômico e geográfico, a *metade sul* e a *metade norte*. Apesar de reconhecermos que esta divisão é um tanto generalizante, ainda assim optamos por mantê-la, tendo em vista que no âmbito da luta política, é esta a referência mais acionada pelos agentes sociais. A figura a seguir demonstra esta divisão.

Figura 1. Divisão econômica do Rio Grande do Sul entre Metade Norte e Metade Sul.



Fonte: Extraído de Silveira et Al.(2004, p. 3).

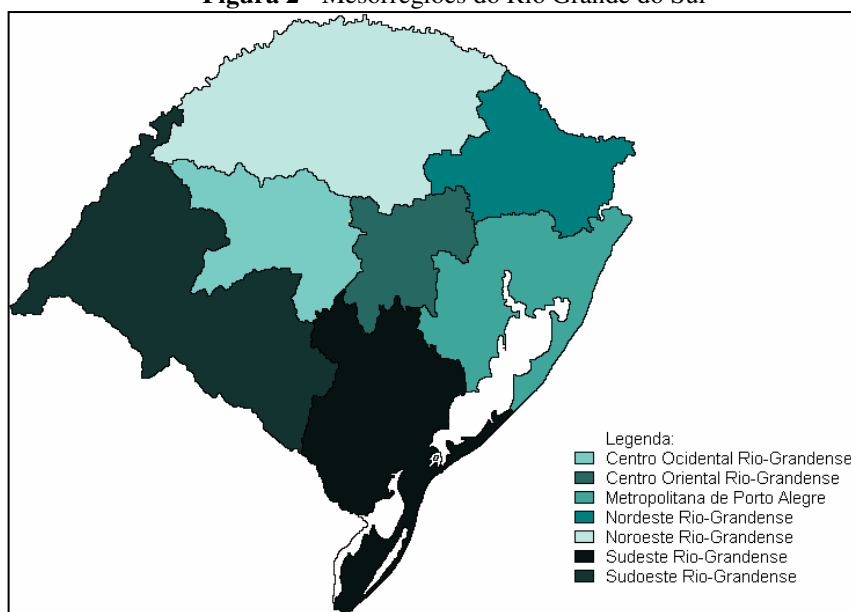
Os dados gerais sobre a estrutura fundiária do Rio Grande do Sul registram a existência de um total de 429.957 estabelecimentos agropecuários, ocupando uma área de 21.800.883,221 hectares. Desse total, 394.495 estabelecimentos são classificados como *familiares*, representando 91,8% do total dos estabelecimentos, ocupando uma área de 8.920.803,782 hectares, o que corresponde a 40,9% da área total. Os estabelecimentos classificados como *patronais* contabilizam 32.114, representando 7,5% do total de estabelecimentos, ocupando uma área de 12.712.787,157 hectares, correspondente a 58,3% da área total. Os estabelecimentos de instituições religiosas contabilizam 418, representando 0,1%, ocupando uma área de 18.111,406, correspondente a 0,1% da área total. Os estabelecimentos das entidades públicas contabilizam 2.912, representam 0,7% do total, ocupando uma área de 148.274,825 hectares, correspondendo a 0,7% da área total⁷¹⁶. Estes dados demonstram que há no estado, um quadro de elevada concentração da

⁷¹⁶ Dados do Censo do IBGE, 1995/1996. In: www.incra.gov.br/sade/documentos.asp (20/09/2003).

propriedade da terra, que em certa medida acompanha a configuração da estrutura fundiária nacional.

Entretanto, é preciso ter presente que essa concentração da propriedade não se distribui homogeneamente sobre o conjunto do território gaúcho, apresentando um grau de diferenciação interna bastante expressiva. Essa diferenciação interna foi sendo modelada ao longo do processo histórico de ocupação e apropriação do território gaúcho. Tais diferenças podem ser elucidadas através da análise dos dados do Censo do IBGE, que procura fazer uma radiografia da estrutura fundiária, dividindo os territórios estaduais em *mesorregiões* e *microrregiões*⁷¹⁷. Na ocasião da realização do Censo agropecuário, o Rio Grande do Sul era composto por 427 municípios, distribuídos em 07 mesorregiões e 35 microrregiões, conforme indica a figura a seguir.

Figura 2 - Mesorregiões do Rio Grande do Sul



Fonte: Extraído de Jansen (2004, p. 6).

Numa pesquisa recente, Jansen (2004) procurou analisar a estrutura fundiária do Rio Grande do Sul utilizando os dados dos Censos Agropecuários do IBGE de 1940 a 1995/96, tendo constatado duas tendências importantes: a) uma diminuição da área média dos estabelecimentos agrícolas em todas as mesoregiões do estado em relação aos Censos anteriores; b) a persistência de uma concentração fundiária muito forte que vem se

⁷¹⁷ De acordo com o IBGE (1989; apud Schmidt et all: 1999, p. 05), uma *mesoregião* compreende uma área individualizada em uma Unidade da Federação, que apresente formas de organização do espaço definidas pelas seguintes dimensões: o processo social, como determinante, o quadro natural, como condicionante e, a rede de comunicação e de lugares, como elementos de articulação espacial. Estas três dimensões deverão possibilitar que o espaço delimitado como mesoregião tenha uma identidade regional. No que se refere às *microrregiões* estas aparecem definidas como partes das mesoregiões que apresentam especificidades, quanto à organização do espaço, que se referem à estrutura de produção, agropecuária, industrial, extrativismo mineral ou pesca. Desse modo, a estrutura da produção para identificação das microrregiões é considerada em sentido totalizante, pela produção propriamente dita, distribuição, troca e consumo, incluindo atividades urbanas e rurais.

mantendo praticamente inalterada desde a década de 1950. A tendência de diminuição na área dos estabelecimentos agrícolas é apresentada na tabela a seguir.

Tabela 1 - Área média dos estabelecimentos agrícolas por Mesoregiões Homogêneas do Rio Grande do Sul, em ha – 1940 a 1995/96

Mesorregião Homogênea	1940	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1995/96
Centro Ocidental Rio-Grandense	158,29	176,23	106,15	78,86	72,83	81,88	73,43	81,12
Centro Oriental Rio-Grandense	41,77	36,44	26,76	24,58	23,89	24,49	23,62	23,80
Metropolitana de Porto Alegre	43,35	41,11	30,39	33,91	30,61	36,20	34,28	36,83
Nordeste Rio-Grandense	78,57	61,80	61,22	54,16	47,29	53,80	51,06	50,89
Noroeste Rio-Grandense	56,88	42,58	31,49	28,49	25,93	27,73	26,51	29,01
Sudeste Rio-Grandense	118,48	115,14	86,28	71,62	70,75	76,83	74,01	77,19
Sudoeste Rio-Grandense	367,90	454,45	343,32	264,08	272,36	271,01	257,92	258,04
Total do Estado	88,17	75,81	56,63	50,18	46,47	50,62	47,92	50,70

Fonte: IBGE – Censos Agropecuários, 1940 - 1995/96 (Extraído de Jansen (2004: p. 8).

Ao analisar a área média dos estabelecimentos Jansen (2004: p. 9-10) constatou que no Rio Grande do Sul 92% dos estabelecimentos rurais tem área inferior a 100 hectares. No que diz respeito à distribuição fundiária, a autora destacou que a mesoregião Noroeste apresenta uma distribuição abaixo da média do estado, sendo caracterizada por possuir a menor concentração. Neste caso, 96% dos estabelecimentos rurais tem área inferior a 100 hectares, ocupando 56,4% da área total. As mesoregiões Centro Oriental e Metropolitana apresentam comportamentos semelhantes, apresentando 97,2% e 94,7%, respectivamente, dos estabelecimentos rurais com área inferior a 100 hectares. Na região Nordeste, a concentração fundiária é equivalente à média estadual, na qual cerca de 90,6% dos estabelecimentos rurais tem área inferior a 100 hectares, ocupando 37,5% da área total. Acima da média estadual estão as mesoregiões Centro-Ocidental e Sudeste, onde 84,8 e 86,7% dos estabelecimentos rurais apresentam áreas inferiores a 100 hectares. Por fim a autora destaca que a mesoregião que apresenta a maior concentração fundiária é a Sudoeste Rio-Grandense, onde existe uma maior ocorrência de grandes estabelecimentos e cerca de 61% dos estabelecimentos rurais tem área inferior a 100 hectares, ocupando somente 6,5 % da área total.

Ao utilizar-se do Índice de Gini como indicador para mensurar o grau de desigualdade da estrutura fundiária (que varia de 0 a 1), a autora chegou a conclusões semelhantes⁷¹⁸.

⁷¹⁸ Para analisar o grau de concentração fundiária Jansen (2004: p. 13) adotou os seguintes critérios: a) até 0,1 concentração nula; b) de 0,1 a 0,250 concentração fraca; c) de 0,251 a 0,500 concentração média; d) de 0,501 a 0,700 concentração forte; de 0,701 a 0,900 concentração muito forte e de 0,901 a 1,000 concentração tendendo a absoluta. Quanto mais próximo de 1 for o índice, maior o grau de concentração.

Tabela 3: Índice de concentração de Gini por Mesorregiões do Rio Grande do Sul no ano de 1995/96

Mesorregião Homogênea	1995/96
Sudeste Rio-Grandense	0,76
Sudoeste Rio-Grandense	0,75
Centro Ocidental Rio-Grandense	0,74
Metropolitana de Porto Alegre	0,74
Nordeste Rio-Grandense	0,70
Centro Oriental Rio-Grandense	0,65
Noroeste Rio-Grandense	0,64
Total do Estado	0,75

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário, 1995/96. Extraído de Jansen (2004, p. 13).

Numa primeira direção, a autora concluiu com base nos dados da tabela 3, que as regiões de maior concentração fundiária são exatamente as que possuem estabelecimentos com maior área média, ou seja, as mesoregiões Sudeste Rio-Grandense e Sudoeste Rio-Grandense. Ao passo que, as regiões de menor concentração fundiária são as mesoregiões que apresentam estabelecimentos com menor área média. Numa segunda direção, a autora concluiu que existe um quadro de inflexibilidade na estrutura fundiária estadual que se mantém inalterada desde a década de 1950, conforme indica a tabela a seguir.

Tabela 4: Índice de concentração de Gini – Total do Estado do Rio Grande do Sul – 1950-1995/96

Ano	Índice
1950	0,750124
1960	0,745747
1970	0,746412
1975	0,745534
1980	0,753217
1985	0,754636
1995/96	0,754824

Fonte: Os índices foram extraídos de Waquil (1992); exceto 1995/96. IBGE – Censos Agropecuários, 1950-1995/96. Extraído de Jansen (2004, p. 13).

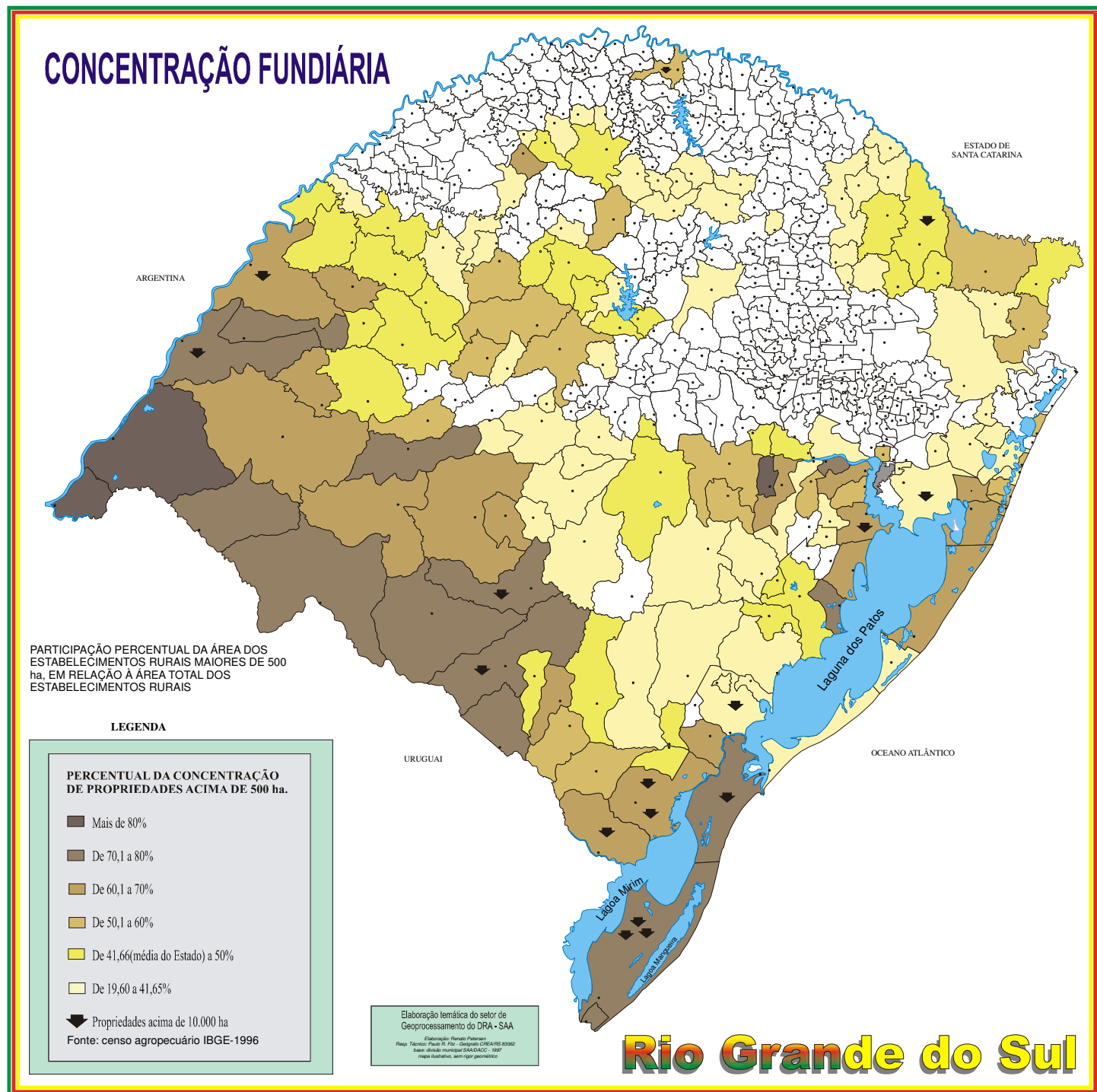
Numa perspectiva distinta, mas, utilizando também os dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995/96, Schmidt et, al., (1999) analisaram o grau de concentração fundiária adotando como referência o percentual dos estabelecimentos com áreas maiores que 500 hectares, existentes nos municípios das diferentes micros e mesoregiões do Rio Grande do Sul. Assim, os autores perceberam que a maior parte da concentração das grandes propriedades está localizada nas mesoregiões Sudoeste Riograndense e Sudeste Riograndense⁷¹⁹. De um total de 9.082.175 hectares ocupados por esses estabelecimentos no estado, 3.928.852 hectares encontram-se na mesorregião Sudoeste riograndense, o que corresponde a 43,25% do total dessa área. Se acrescentarmos os 1.475.309 hectares da mesorregião Sudeste – RioGrandense, este percentual se eleva para 59,50% da área total dos estabelecimentos superiores a 500 hectares. No que se refere às microrregiões que apresentam as maiores áreas com estabelecimentos acima de 500

⁷¹⁹ Entre as 07 mesorregiões existentes no estado estão: a Centro ocidental Rio-Grandense (27 municípios), a Centro oriental Rio-Grandense (40), a Metropolitana de Porto Alegre (88), a Nordeste Rio-Grandense (47), a Noroeste Rio-Grandense (192), a Sudeste Rio-Grandense (20) e Sudoeste Rio-Grandense (15). In: www.ibge.com.br (10/09/2003).

hectares e que compõem a mesorregião Sudoeste, estão a Campanha Ocidental com 1.961.085 hectares, a Campanha Central com 1.113.580 hectares e a Campanha Meridional com 854.187 hectares, totalizando 3.928.852, o que corresponde a 43,25% do total desses estabelecimentos (Schmidt et. all: 1999, p. 7-8).

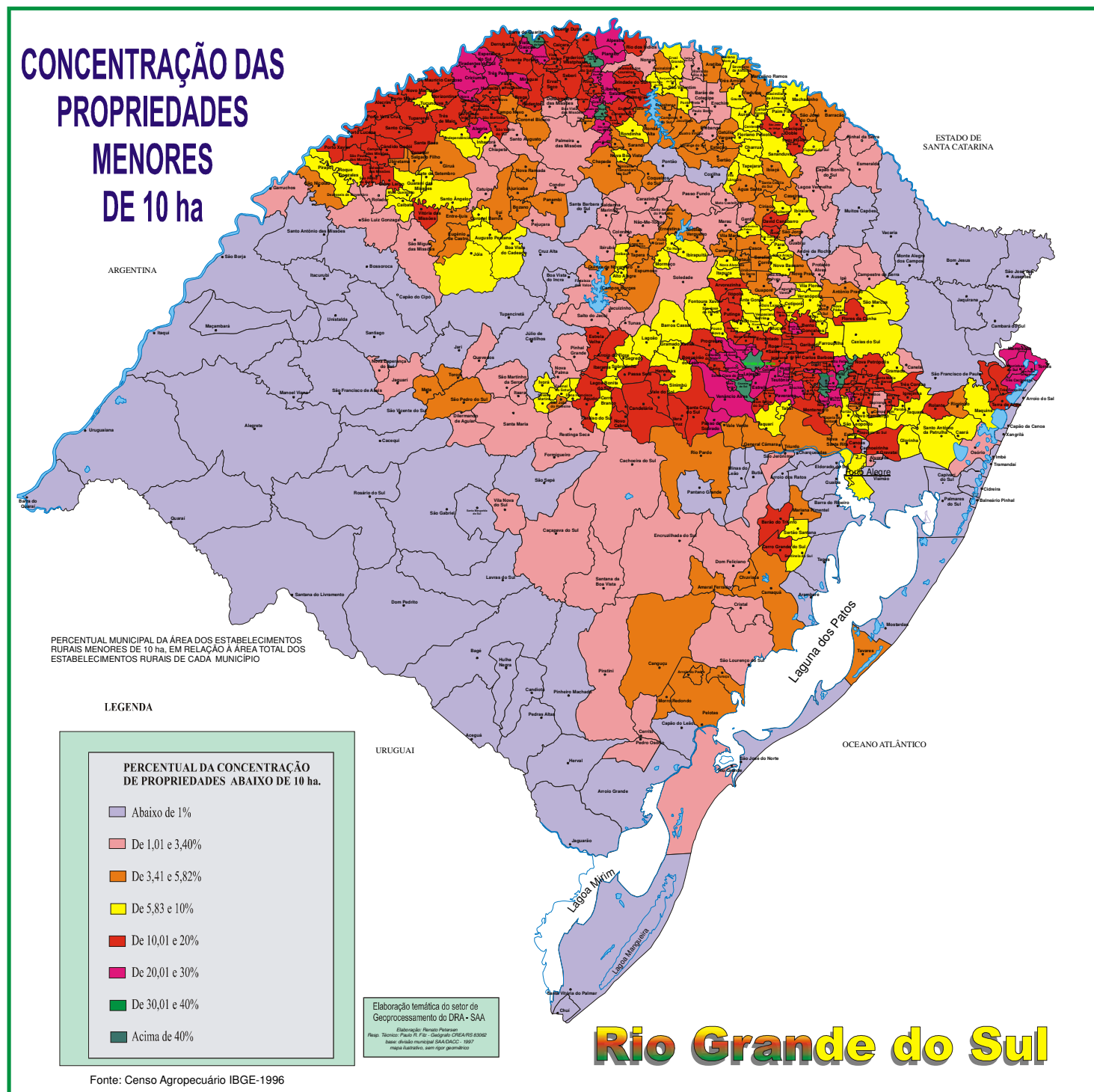
No Rio grande do Sul, a média de concentração das propriedades acima de 500 hectares é de 41,66%, obtida pelo somatório das áreas totais desses estabelecimentos, dividindo-se pela área total dos estabelecimentos do Estado. Com isso, percebe-se que existem 10 microrregiões que apresentam uma média percentual maior que a média do estado, são elas: Campanha Meridional (71,69%); Campanha Ocidental (71,35%); Campanha Central (70,18%); Litoral Lagunar (68,58%); Jaguarão (63,44%); Santiago (51,54%); Cachoeira do Sul (46,41%); São Jerônimo (45,85%); Camaquã (44,25%); Santa Maria (43,14%). Dos 16 estabelecimentos com mais de 10.000 hectares, 12 destes encontram-se nessas microrregiões. No que se refere aos municípios que possuem o *maior número de estabelecimentos* acima de 500 hectares, destacam-se: Alegrete (427 estabelecimentos); Santana do Livramento (388); Uruguaiana/Barra do Quaraí (365); São Gabriel/Santa Margarida do Sul (282); Dom Pedrito (279); Bagé/Aceguá (246); Itaqui/Maçambará (235); Rosário do Sul (191); São Borja (176); Santiago/Unistalda/Capão do Cipó (175). Somente esses 10 municípios possuem 2.764 estabelecimentos maiores que 500 ha, o que corresponde a 35,21% do total desses estabelecimentos no Estado (Schmidt et. all: 1999, p. 9-10). Os mapas apresentados a seguir ilustram bem esta situação.

ANEXO 3: Figura 3



Fonte: Programa Estadual de Reforma Agrária (S/d: p. 11).

ANEXO 3: Figura 4



Fonte: Programa Estadual de Reforma Agrária (S/d: p. 13).

ANEXO 4:

Quadro 1: Relação dos Decretos de desapropriação por interesse social emitidos pelo governo Olívio Dutra no quadriênio de 1999/2002.

Decreto	Data de publicação	Nome da Fazenda	Município	Área
40.040	3/4/2000	Fazenda do Umbú	Salto do Jacuí	1.049,21
40.234	10/8/2000	Sem denominação	Erexim	378,4757
40.235	10/8/2000	Fazenda Rayon 2	Erexim	65,34
40.313	21/09/2000	Fazenda Cachoeira	Tupanciretã	739,511
40.477	21/11/2000	Fazenda Capão Bonito	Lagoa Vermelha	775,39
40.497	5/12/2000	Fazenda Boa Vista	Canguçu	1.568,83
40.619	6/2/2001	Sem denominação	Ronda Alta	168,181
40.667	8/3/2001	Sem denominação	Eldorado do Sul	442,3032
40.668	8/3/2001	Fazenda Boa Vista	Palmeira das Missões	399,9719
40.820	8/6/2001	Fazenda N.S. da Salete II	Tupanciretã	118,2462
40.819	8/6/2001	Fazenda N.S. da Salete I	Tupanciretã	118,7751
40.984	16/8/2001	Estância S. Leopoldo	Santana do Livramento	596,8172
40.985	16/8/2001	Fazenda Sto. Inácio Casssacan	São Borja	395,3257
40.983	16/8/2001	Estância Camboatá	Candiota	624,7164
41.027	3/9/2001	Granja Trinta e Três	Chiapeta	736,12
41.113	19/10/2001	Estância Remanso	Rosário do Sul	979,77
41.132	26/10/2001	Fazenda Mercês e Palermo	São Borja	1.251,43
41.177	6/11/2001	Fazenda Rincão da Querência	Santana do Livramento	202,1173
41.191	9/11/2001	Fazenda Vassoural	Encruzilhada do Sul	287,382
41.192	9/11/2001	Estância Samuel	Hulha Negra	1.660,00
41.199	13/11/2001	Estância do Torrão	Santana do Livramento	505,5424
41.240	27/11/2001	Fazenda Passo do Moinho	Piratini	1.052,48
41.241	27/11/2001	Fazenda Inhacapedum	Capão do Cipó	1.823,00

41.247	29/11/2001	Fazenda São João	Lagoa Vermelha	654,6328
41.253	4/12/2001	Granja Santa Rita	Coronel Bicaco	613,1088
41.284	18/12/2001	Agropecuária Boqueirão	Tupanciretã	1.442,18
41.283	18/12/2001	Sem denominação	Aceguá	852,7378
41.320	7/1/2002	Fazenda Santo Antônio	Aceguá	5.038,72
41.319	7/1/2002	Sergio Luiz Mattei e outros	Ronda Alta	1.434,36
41.439	28/2/2002	Fazenda Paraíso	Santana do Livramento	136
41.502	25/3/2002	Fazenda Itaquatã	Santana do Livramento	1.741,37
41.531	10/4/2002	Fazenda Santa Bárbara	São Jerônimo	1.020,46
41.535	12/4/2002	Fazenda da Cruz	Santana do Livramento	2.475,57
41.578	3/5/2002	Fazenda do Sobrado	Viamão	824,8728
41.579	3/5/2002	Agropecuária Cascata	Sarandi	331,8348
Total Geral		35		32.504,77

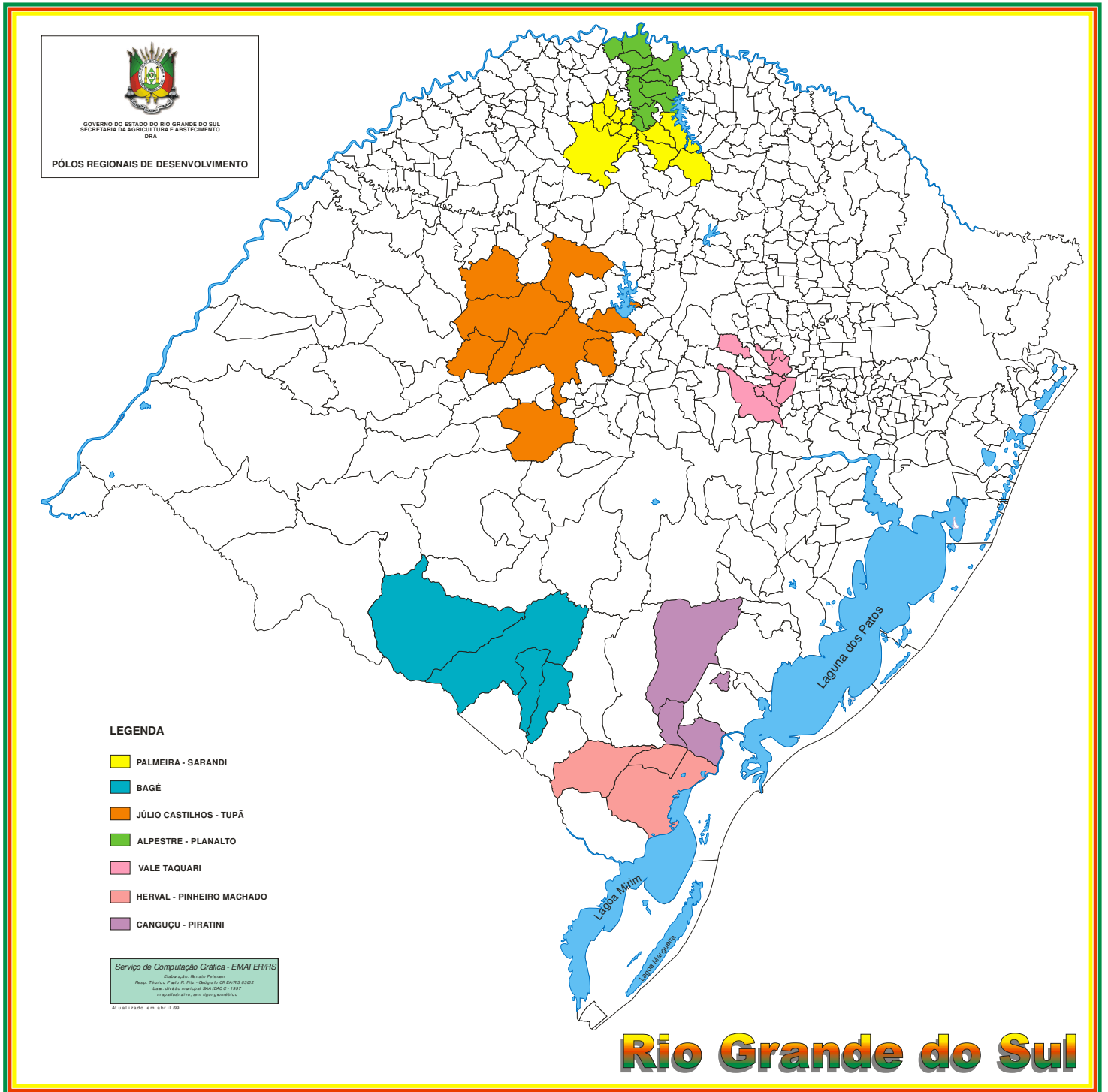
Fonte: Decretos de desapropriação por interesse social (disponível em www.gov.br/legis).

Quadro 2: Relação das áreas efetivamente desapropriadas pelo governo Olívio Dutra entre os anos de 2001 e 2002.

Nome do Assentamento	MUNICÍPIO	N. famílias	Data de criação	Área
HERDEIROS DA LUTA	CANGUÇU	78	19/02/01	1.572,38
25 DE NOVEMBRO	LAGOA VERMELHA	55	19/02/01	775,39
LUZ DO AMANHECER	SALTO DO JACUÍ	40	14/03/01	1.049,21
BELO MONTE	ELDORADO DO SUL	95	17/05/01	442,95
TERRA NOVA	PALMEIRA DAS MISSÕES	27	26/06/01	399,97
1º DE MAIO	RONDA ALTA	10	26/06/01	168,18
TUPÃ II	TUPANCIRETÃ	43	24/09/01	739,05
NOVA MADUREIRA	SANTANA DO LIVRAMENTO	24	13/11/01	596,82
FAZENDA CASSACAN	SÃO BORJA	15	13/11/01	395,32
NOVA CONQUISTA MÃE DE DEUS	TUPANCIRETÃ	9	13/11/01	118,78
ESTÂNCIA CAMBOATÁ	CANDIOTA	29	13/11/01	697,84
NOVA AMERICA	TUPANCIRETÃ	13	07/12/01	106,60
INHACAPETUM	CAPÃO DO CIPÓ	100	11/12/01	1.837,85
RINCÃO DA QUERÊNCIA	SANTANA DO LIVRAMENTO	8	17/12/01	206,59
TORRÃO	SANTANA DO LIVRAMENTO	22	17/12/01	505,54
POTREIRO GRANDE	ROSÁRIO DO SUL	48	17/12/01	979,32
VASSORAL	ENCRUZILHADA DO SUL	12	09/01/02	297,65
ESTÂNCIA SAMUEL	HULHA NEGRA	47	14/01/02	1.664,62
PASSO DO MOINHO	PIRATINI	44	20/03/02	1.052,48
CRISTO REI	CHIAPETA	40	03/04/02	736,06
SÃO SEBASTIÃO	CORONEL BICACO	37	03/04/02	613,11
PARAISO II	SANTANA DO LIVRAMENTO	7	16/05/02	136,00
ACEGUÁ	ACEGUÁ	39	20/05/02	852,73
ROSELI NUNES	SANTANA DO LIVRAMENTO	63	13/08/02	1.742,37
CONQUISTA DO CERRO DA LIBERDADE	SANTANA DO LIVRAMENTO	85	04/11/02	2.475,57
Total: 25 PA's				20.162,36

Fonte: Incra (06/0/2003); Decretos de desapropriação por interesse social (disponível em www.gov.br/legis).

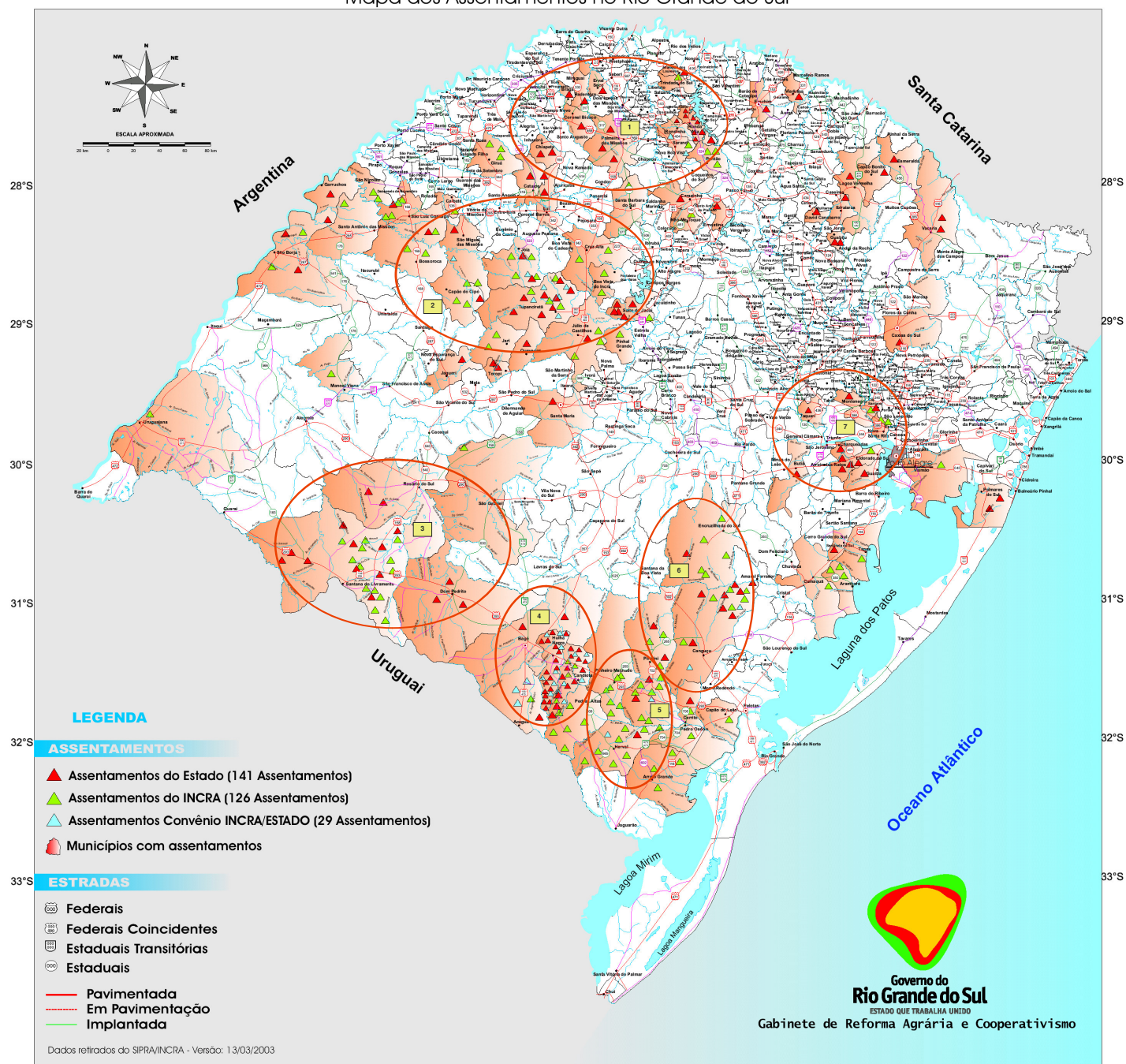
ANEXO 5: Figura com a regionalização das regiões abrangidas pelos Pólos Regionais de Desenvolvimento Sustentável eleitas pelo governo Olívio Dutra.



Fonte: Gabinete da Reforma Agrária – GRA/RS.

ANEXO 6: Mapa demonstrando a regionalização dos assentamentos no RS.

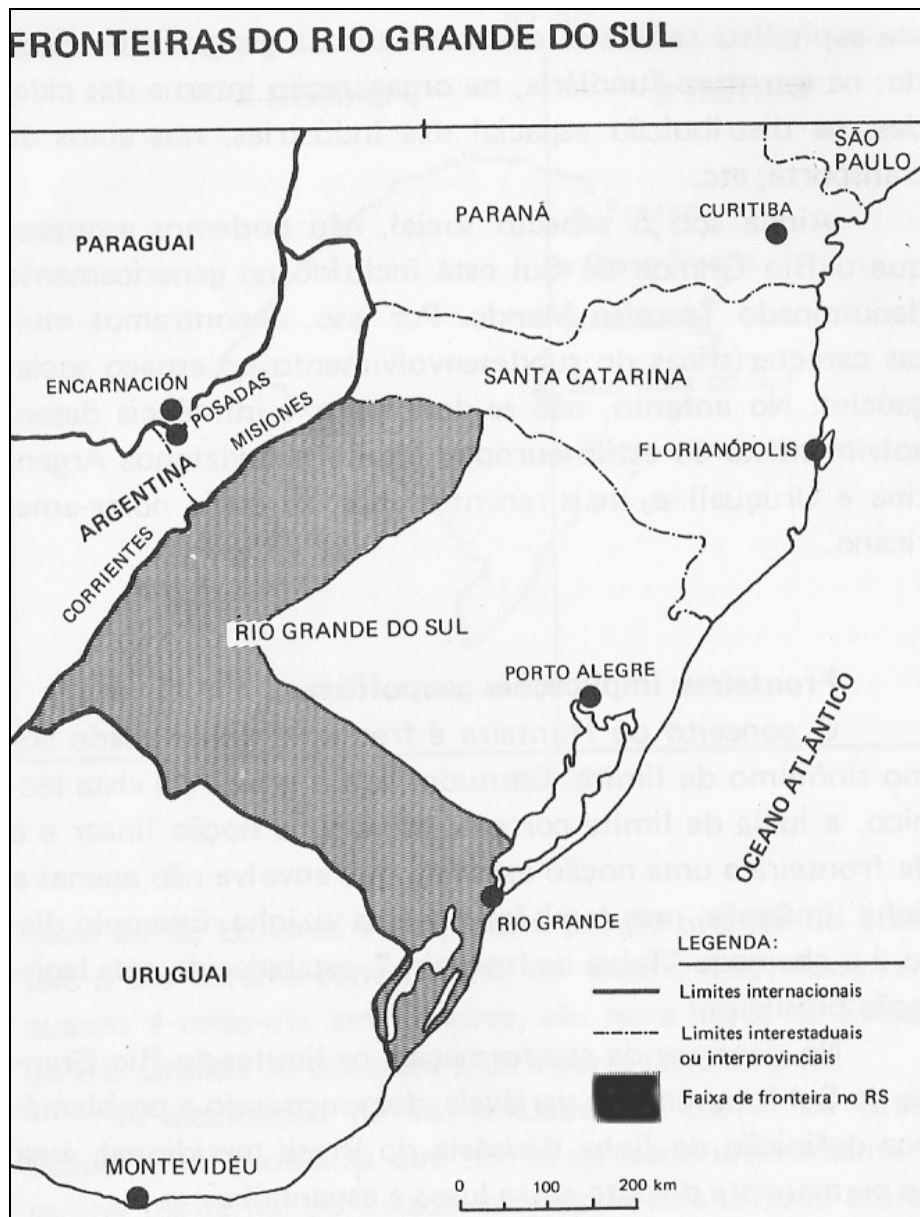
Mapa dos Assentamentos no Rio Grande do Sul



Fonte: Gabinete da Reforma Agrária e do Cooperativismo – GRAC/RS.

ANEXO 7:

Figura com a visualização do território do Rio Grande do Sul abrangido pela faixa de fronteira.



Fonte: Extraído de Costa (1995: p. 12).