

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS RURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EXTENSÃO RURAL**

**MUDANÇAS INSTITUCIONAIS
NA GESTÃO DO PROGRAMA NACIONAL
DE REFORMA AGRÁRIA NO RS**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

Milena de Oliveira Werneck de Capistrano

Santa Maria, RS, Brasil

2015

**MUDANÇAS INSTITUCIONAIS
NA GESTÃO DO PROGRAMA NACIONAL
DE REFORMA AGRÁRIA NO RS**

Milena de Oliveira Werneck de Capistrano

Monografia Apresentada ao Curso de Especialização
Agricultura Familiar Camponesa e Educação do Campo, do Programa de Pós-
Graduação em Extensão Rural, Eixo Políticas Públicas, da Universidade Federal
de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Agricultura Familiar Camponesa e Educação do Campo.

Orientador: Prof. Dr. Marco Antonio Verardi Fialho

Santa Maria, RS, Brasil

2015

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Rurais
Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural**

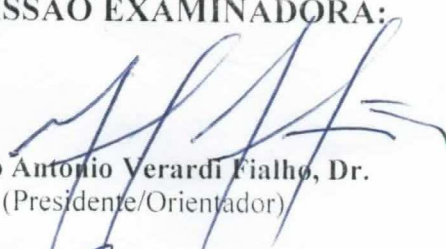
**A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Monografia**

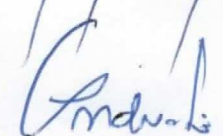
**MUDANÇAS INSTITUCIONAIS
NAGEMESTÃO DO PROGRAMA NACIONAL
DE REFORMA AGRÁRIA NO RS**

elaborada por
Milena de Oliveira Werneck de Capistrano

como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Agricultura Familiar Camponesa e Educação do Campo

COMISSÃO EXAMINADORA:


Marco Antonio Verardi Fialho, Dr.
(Presidente/Orientador)


Andrea Cristina Dörr, Dr.
(UFSM)


Paulo Roberto Cardoso da Silveira, Dr.
(UFSM)

Santa Maria, 15 de outubro de 2015.

RESUMO

Monografia de Especialização
Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural
Universidade Federal de Santa Maria

MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NA GESTÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA NO RS

AUTORA: MILENA DE OLIVEIRA WERNECK DE CAPISTRANO

ORIENTADOR: MARCO ANTONIO VERARDI FIALHO

Data e Local de Defesa: Santa Maria, 15 de outubro de 2015.

O objetivo do presente trabalho foi analisar a mudança institucional de políticas públicas voltadas ao meio rural brasileiro, vinculando-as as questões políticas e interesses que envolvem a alteração da estrutura fundiária no país. O estudo tem por objeto a operacionalização do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), não sendo o foco direto, entretanto, seus efeitos e impactos. Pretende colocar em evidência elementos e comportamentos dos atores capazes de influenciar mudanças institucionais na implementação de um conjunto de políticas em assentamentos criados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) entre 2008 e 2012 na região sudoeste do Rio Grande do Sul. Utilizou-se, para tal, uma abordagem neoinstitucionalista histórica, partindo da compreensão de que mudanças endógenas nas políticas públicas ocorrem a partir da interpretação que atores sociais fazem das normas e regras, assim como do comportamento interessado destes atores em criar mudanças institucionais (MAHONEY e THELEN, 2010). Caracteriza-se por uma pesquisa qualitativa conduzida por meio de um estudo de caso nos municípios de São Gabriel, Santa Margarida do Sul, São Francisco de Assis, Manoel Viana e Alegrete, do Núcleo Operacional de São Gabriel do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES) do INCRA/RS. Por meio da pesquisa, foi possível observar que tais mudanças ocorridas no PNRA não foram abruptas e decorrentes de situações críticas exógenas que incidiram sobre o quadro institucional das políticas em si, mas lentas, graduais e cumulativas. Derivaram de um contexto no qual o atendimento aos procedimentos habituais das normativas e regramentos das políticas de criação e consolidação de assentamentos, sobretudo em uma região historicamente marcada por grandes propriedades rurais e sistemas extensivos de produção agropecuária, acarretava em péssimas condições de vida às famílias assentadas e em uma imagem negativa dos assentamentos e do trabalho do INCRA perante a população local. Estas mudanças ocorreram a partir de estratégias criadas tanto por gestores públicos vinculados ao INCRA quanto por movimentos sociais de luta pela terra, envolvidos no caso em questão, visando transformar propriedades específicas do quadro normativo e de procedimentos inerentes ao Programa. Tais ações desencadearam uma lógica de excepcionalidades desde a operacionalização da política de aquisição das áreas para a criação dos assentamentos na região, passando pela execução de ações emergenciais para mitigar dificuldades cotidianas dos assentados, até a implementação das políticas de infraestruturas básica e produtiva. Esta sequência de eventos graduais e cumulativos serviu, ainda, como base da justificativa para modificar a operacionalização de duas políticas de crédito vinculadas ao PNRA, o Crédito de Instalação e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Palavras-chave: políticas públicas, mudanças endógenas, assentamentos.

LISTA DE SIGLAS

ATES – Assessoria Técnica, Social e Ambiental
COPTec – Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos na Reforma Agrária
FARSUL – Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul
FUNASA – Fundação Nacional de Saúde
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MPC – Ministério Público do Tribunal de Contas
MPRS – Ministério Público Estadual do Rio Grande do Sul
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
STF – Supremo Tribunal Federal
TDA – Título da Dívida Agrária

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1. Mudança institucional: abordagem neoinstitucionalista histórica	8
2. A <i>lógica de excepcionalidades</i>: o caso da porção sul do RS.....	11
3. Considerações Finais	21
REFERÊNCIAS	23

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é analisar mudanças institucionais na implementação de um Programa específico voltado ao meio rural sem o desvincular, no entanto, de questões políticas e interesses que envolvem a reforma da estrutura fundiária no Brasil. Cabe acrescentar que o estudo tem por objeto a operacionalização de políticas públicas, não sendo seu foco direto efeitos e impactos destas políticas. O que se pretende é colocar em evidência elementos e comportamentos dos atores capazes de influenciar mudanças institucionais que ocorreram, de forma lenta e gradual, no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), a partir do estudo do caso de assentamentos criados a partir do ano de 2008 na região da Campanha Gaúcha.

Em que pesem os debates que vem sendo realizados acerca de abordagens teórico-metodológicas as quais se lança mão para a análise de políticas públicas na ciência política no país, utiliza-se, aqui, uma abordagem neoinstitucionalista histórica. Parte-se da compreensão de que mudanças endógenas nas políticas públicas ocorrem a partir da interpretação que os atores fazem das normas e regras, assim como do comportamento interessado destes atores em criar mudanças institucionais (MAHONEY e THELEN, 2010).

A pesquisa foi realizada no bojo das discussões do eixo Políticas Públicas do Curso de Especialização em Agricultura Familiar e Camponesa e Educação do Campo, Residência Agrária, financiado pelo Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA). Caracteriza-se por uma pesquisa qualitativa conduzida por meio de um estudo de caso para estudar o fenômeno em seu contexto de vida real (Yin, 2010). A área de abrangência da investigação recaiu sobre os municípios de São Gabriel, Santa Margarida do Sul, São Francisco de Assis, Manoel Viana e Alegrete, do Núcleo Operacional de São Gabriel do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES) do INCRA/RS (Figura 1, p. 10).

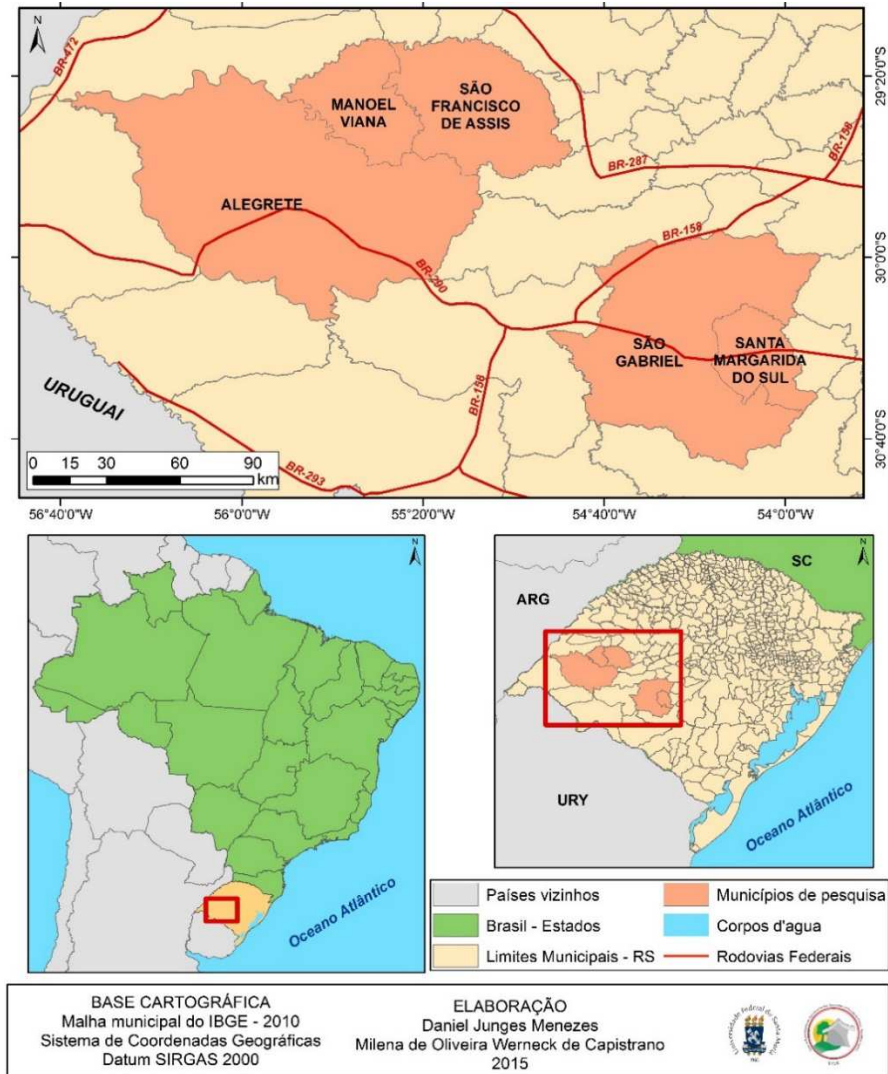


Figura 1 – Mapa de localização dos municípios do Núcleo Operacional de São Gabriel, do Programa de ATES do INCRA/RS – Estado do Rio Grande do Sul.

Fonte: Elaborado por MENEZES e CAPISTRANO, 2015.

Esta área de estudo foi escolhida no eixo de Políticas Públicas em virtude dos treze projetos de assentamentos criados entre 2008 e 2012 pelo INCRA/RS na região estarem em fase de implantação de uma série de políticas de infraestrutura e produtivas. A primeira etapa da investigação compreendeu uma pesquisa exploratória, caracterizada pelo próprio Tempo Comunidade¹ previsto pela Pedagogia da Alternância do curso. Transcorreu entre os meses de abril de 2013 e setembro de 2014 com a finalidade de observar a realidade e dinâmica locais,

¹A Pedagogia da Alternância propõe que o saber deve ser construído partir da reflexão teórica e do exercício prático, ambos alicerçados nas demandas da realidade. Assim, o processo de aprendizagem consistiu na alternância, a cada quarenta e cinco dias, entre o Tempo-Escola –uma semana de reflexão teórica na UFSM – e o Tempo Comunidade –uma semana de vivência junto a equipe técnica do N.O. São Gabriel, do Programa de ATES do Incra/RS, ao longo dos dois anos de curso.

os atores envolvidos na criação e consolidação dos projetos de assentamentos, caracterizar a região e, por fim, delimitar o objeto e objetivos do trabalho. Ao longo deste período foi possível observar que o caso destes assentamentos mostrou-se significativo em relação a uma série de mudanças institucionais durante a implementação do PNRA.

Após a definição do tema, problema e objetivo da pesquisa, foram selecionados os procedimentos para a coleta de dados primários e secundários. A segunda etapa consistiu-se como o levantamento, coleta e sistematização de dados de fontes secundárias (documentos oficiais de planos e políticas, leis, decretos, instruções normativas, Sistema de Gestão Integrada na Reforma Agrária, relatórios, documentos de reivindicação, fontes jornalísticas, entre outras). A terceira etapa contemplou entrevistas com roteiros semiestruturados junto a informantes qualificados que atuaram durante a execução do Programa na região, visando resgatar elementos e comportamentos que exerceram influências nas mudanças institucionais. Ao todo foram realizadas 05 entrevistas. Os informantes foram gestores públicos vinculados ao INCRA, na ocasião, integrante da equipe técnica de ATES e representante de movimento social de luta pela terra. Ao longo do trabalho, alguns trechos de entrevistas junto aos auxiliam a análise, sendo identificados a partir da sigla GP (Gestor Público). Por fim, os dados obtidos foram cruzados visando a análise do tema em questão.

O trabalho é composto por outros três tópicos, além desta introdução. No primeiro apresenta-se a abordagem teórica e conceitual neoinstitucionalista histórica que serve de fundamento para a discussão. O segundo faz uma análise das mudanças institucionais na implementação do PNRA no caso em questão. Enquanto o terceiro traz considerações finais sobre o tema.

1. Mudança institucional: abordagem neoinstitucionalista histórica

Em seu ensaio sobre diferentes olhares direcionados à complexidade de fatores e atores sociais que envolvem a elaboração e a execução de políticas públicas, Grisa afirma que, na visão neomarxista, os capitalistas são os principais atores que influenciam e beneficiam-se das ações do Estado, contudo “não são os únicos atores que intervêm na elaboração e execução [...] o quadro institucional do Estado e da sociedade, as ideias e outros atores sociais também são protagonistas na definição das políticas públicas” (2010, p. 101). O intuito do presente trabalho é focar a intervenção destes elementos e atores em modificações nas políticas de criação e consolidação de assentamentos da Reforma Agrária pela lente teórica e conceitual do neoinstitucionalismo histórico.

Grande parte das abordagens teórico-institucionais salienta a função estabilizadora das instituições em sistemas político-administrativos (FREY, 2000). Na visão de Hall e Taylor (2003), a própria vertente institucionalista histórica aponta para uma continuidade e relativa permanência das instituições na passagem histórica como produtoras de um conjunto de trajetórias que estruturam as respostas das nações a novos desafios, decisões e políticas posteriores. Para eles, a perspectiva considera uma causalidade social dependente de trajetórias percorridas na qual as forças ativas não produzem os mesmos resultados em todo lugar, mas são modificadas pelas propriedades herdadas do passado e vinculadas a cada contexto local. Para Grisa (2010), a escola neoinstitucionalista histórica permitiria observar pelo menos duas questões acerca de políticas voltadas ao meio rural no Brasil, quais sejam, as relações assimétricas e acessos privilegiados por distintos grupos sociais e a dificuldade em realizar mudanças no escopo das políticas. Sobretudo no que se refere a alteração da estrutura fundiária brasileira e a equidade no acesso e uso da terra e dos recursos naturais.

Nas últimas décadas distinguiram-se algumas vertentes neoinstitucionalistas que passaram a dedicar atenção às mudanças institucionais. De acordo com Mahoney e Thelen (2010), uma delas, mais difundida, debruça-se nas situações críticas e mudanças abruptas, a partir de choques exógenos e que incorrem em reconfigurações institucionais radicais, enquanto outra busca clarear mudanças institucionais graduais, incrementais e pequenos ajustes que podem acumular transformações significativas. Conforme argumentam os autores, estas mudanças graduais ou incrementais frequentemente só aparecem quando se considera um esquema de análise de longo período.

O presente trabalho visa aproximar um caso empírico referente ao PNRA em uma região do país de grande concentração fundiária, a porção sul do Rio Grande do Sul, a este ferramental analítico, no intuito de superar uma narrativa histórica e política do processo e, como apontam Flexor e Leite (2007), incorporar os processos econômicos, sociais e políticos que efetivamente pautam a complexidade do cotidiano das práticas das políticas públicas. No intuito de compreender alguns dos fatores que podem ter exercido influências em mudanças institucionais na gestão do Programa. Para tal, é importante ressaltar conceitos e noções que servem de aporte ao trabalho.

O institucionalismo histórico define instituições como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade ou economia política, desde as regras de uma ordem constitucional ou procedimentos habituais de funcionamento de uma organização, até convenções que governam comportamentos, tendendo a associá-las a regras ou convenções editadas por organizações

formais (HALL e TAYLOR, 2003). Mas para tratar a mudança como o ponto central do trabalho, dois aspectos podem ser destacados, ainda, acerca da compreensão mais global da escola acerca das instituições.

Primeiramente, ressalta-se a já abordada noção de *path dependence*, pela qual a ideia chave é que, em uma sequência de eventos, decisões posteriores não independem daquelas que ocorreram no passado (EBBINGHAUS, 2005). Considerando esta noção, Frey (2000) argumenta que os pressupostos político-institucionais e a importância do fator institucional dos processos de decisão política poderiam explicar acontecimentos políticos concretos, salientando a existência de regras gerais e entendimentos fundamentais prevalentes em cada sociedade capazes de exercer influência decisiva sobre interpretações e sobre o próprio agir das pessoas. Segundo Mahoney (2001), o modo como as escolhas dos atores em momentos críticos criam instituições e, em retorno, como estas moldam comportamentos, culminaria com as respostas dadas pelos atores desenvolvendo novos padrões institucionais. Nesta perspectiva, de acordo com o autor, as mudanças institucionais ocorreriam diante de conjunturas críticas nas quais fatores contingenciais conduziriam à seleção de um dado arranjo institucional que, em se estabilizando, seria reproduzido sem se recorrer às causas originais. Todavia, a principal dificuldade de parte dos neoinstitucionalistas históricos consistiria justamente em explicar o que provoca tais situações e momentos críticos produtores de mudanças nas instituições (HALL e TAYLOR, 2003).

Em segundo lugar, Frey (2000) analisa que as instituições não se mostram somente como reflexos de necessidades individuais ou sociais. O autor argumenta que elas se colocam como padrões regularizados de interação conhecidos, praticados e aceitos pelos atores sociais, reconhecidos, porém não necessariamente aprovados, e que refletem relações de poder. Assim, ao mesmo tempo em que as instituições constroem comportamentos e fornecem certos modelos e padrões para que os atores desempenhem suas ações, também podem vir a ser transformadas pelos atores em negociações coletivas sujeitas a interesses e assimetrias de poder. Deste modo, a mudança institucional frequentemente poderia ocorrer quando a interpretação e a aplicação da regra abrissem espaço para que os atores implementassem regras existentes de modos novos: “normas e regras institucionais estão sujeitas a variações em interpretações e níveis de constrangimento e, como consequência, estas ambiguidades proporcionam espaços para agentes interessados empenharem seus esforços para alterá-las” (MAHONEY e THELEN, 2010, p.13).

Neste sentido, seria um passo importante para estudiosos teorizar sobre estas fontes e variações em mudanças institucionais endógenas, sobretudo no que diz respeito a

compreensão de quais propriedades das instituições permitem mudanças; como e por que estas propriedades das instituições permitem aos atores comportarem-se como criadores de mudanças; como conceituar estes atores; quais tipos de estratégias surgem em cada ambiente institucional; e, ainda, quais aspectos das instituições as tornam mais ou menos vulneráveis a estratégias particulares para mudanças (MAHONEY e THELEN, 2010, p. 3).

Considerando o contexto dos conflitos agrários na porção sul do estado do Rio Grande do Sul, o tópico a seguir visa analisar estratégias e comportamentos de atores sociais envolvidos na criação e consolidação dos assentamentos de Reforma Agrária nesta região e compreender propriedades do PNRA, analisando alguns aspectos do quadro institucional do Programa que o tornaram vulnerável a mudanças durante sua implementação nesta região do país.

2. A lógica de excepcionalidades: o caso da porção sul do RS

Um dos aspectos mais relevantes para a análise do caso da porção sul do RS remete ao que se pode considerar como uma *lógica de excepcionalidades*, formada ao longo da implantação dos projetos de assentamentos naquela região. O primeiro ponto desta lógica remete a mudanças nos procedimentos habituais de aquisição de áreas destinadas à criação dos projetos de assentamentos. Em acordo com o quadro normativo e regulativo vigente, o instrumento *prioritário* para a aquisição é a desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária, sendo *complementado* pelo Decreto 433/1992², que regulamenta a compra e venda de áreas (BRASIL, 2005). O mecanismo da aquisição imobiliária, por sua vez, destina-se, preferencialmente, a aliviar manifestas tensões sociais e atender a função social da propriedade rural (BRASIL, 1992).

Entre as décadas de 1920 a 1980 houve um aumento na concentração das terras na Campanha Gaúcha. Com a elevação do preço do gado, a tradicional elite estancieira da região utilizou-se da estratégia de incorporar novas áreas e acumular recursos fundiários e passou a reproduzir a atividade criatória extensiva pecuária justamente em um período que impulsionava o aumento da produção por unidade de área no país (PICCIN, 2012). Contudo, a crise vivenciada pela agropecuária na década de 1990, que acarretou na diminuição do preço das terras na região (CHELLOTI, 2010), somada ao significativo aumento da pressão por

²Embora fuja do escopo do presente trabalho, para demais análises normativas e regulativas acerca da aquisição de áreas para fins de Reforma Agrária, cabe acrescentar, ainda, que o referente Decreto teve grande parte de sua redação alterada pelo Decreto nº 2.614, que data do ano de 1998.

parte de movimentos sociais do campo e de luta pela terra, fizeram com que o INCRA sinalizasse pela desapropriação para fins de reforma agrária dos imóveis rurais que não estivessem cumprindo sua função social³ (DA ROS, 2009).

Entretanto, de acordo com Da Ros (2009), a reação dos sindicatos rurais ligados a Federação de Agricultura do Estado (FARSUL) ao deixarem de contar com as instâncias repressoras do Estado para coibir o avanço das ocupações de terras e a expansão dos assentamentos na região, foi criar um movimento equiparável as ações do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), seu principal antagonista. Ainda segundo o autor, o movimento “vistoria zero”, que consistia sobretudo na imposição de bloqueios às vistorias do INCRA nas propriedades rurais, transformou-se um poderoso precedente político utilizado como moeda de troca que tornou reféns as ações do órgão no estado e diminuiu drasticamente a criação de novos assentamentos rurais entre os anos de 1999 e 2002.

Na esteira do movimento “vistoria zero” e, ainda, das discussões nacionais acerca da revisão dos índices de produtividade das propriedades rurais, os conflitos entre MST e o patronato rural intensificaram-se após vistoria realizada INCRA em 2001 no complexo Fazenda Southall⁴, pertencente a Alfredo William Losco Southall, em São Gabriel. Na ocasião, os cerca de 13 mil ha da Fazenda foram declarados improdutivos e passíveis de desapropriação para fins de Reforma Agrária. O então proprietário recorreu da decisão as áreas mantiveram-se sob constantes disputas judiciais e políticas durante, praticamente, os oito anos seguintes.

Mesmo com a mudança no cenário do governo federal, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva, e o aceno do lançamento do II Plano Nacional de Reforma Agrária, os embates continuaram. Em 2003, o presidente da República publicou um novo decreto declarando as áreas da Fazenda Southall como de interesse social e passíveis de desapropriação. Contudo, o proprietário recorreu ao Supremo Tribunal Federal (STF), onde a Ministra Ellen Gracie Nortfleeth aprovou um processo que considerou irregular a vistoria que embasou os decretos de desapropriação. Em 2006, o INCRA foi autorizado pela justiça a realizar nova vistoria nas áreas, desta vez sendo acompanhado por peritos. Novamente o laudo apontou que a propriedade não cumpria sua função social e a Fazenda era passível de desapropriação para fins de Reforma Agrária.

³ Prevista pela Constituição Federal Brasileira de 1988, é garantido o direito de propriedade, atendendo a sua função social: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos seus trabalhadores.

⁴Formado pelas Estâncias do Céu, Santa Adelaide, Caieira e Posto Bragança.

Ao longo destes anos, o MST realizou diversas manifestações e atos no município e ocupações das áreas visando agilizar o processo de desapropriação. Mas sucessivas reintegrações de posse por parte do poder judiciário gaúcho mantiveram a área sob propriedade de Southall. Após recorrentes ações legais e conflitos sociais visando definir o destino da Fazenda, o proprietário e o INCRA negociaram parte das áreas do complexo. Em novembro de 2008, o órgão adquiriu 5.028 ha situados na Estância do Céu por valor aproximado de R\$ 31 milhões de reais.

Em declarações públicas posteriores a venda, o vice-presidente da FARSUL, Tarso Teixeira, afirmou que a decisão de Southall em vender parte de suas propriedades ao INCRA impactariam negativamente o município e a região. Por um lado, o patronato rural, interessado na preservação da estrutura fundiária concentrada legada das gerações passadas, mobilizou todos os esforços no sentido de defender a intocabilidade do direito de propriedade (DA ROS, 2009). Manifestando, até então, interesses comuns, e lançando mão de distintas estratégias diante das ameaças a tal direito. Por outro lado, as recorrentes pressões por parte do MST, aliada a crise financeira e econômica⁵ em que se encontravam diversos proprietários de terras na região, bem como as excepcionalidades apresentadas pelo INCRA nos mecanismos de aquisição imobiliária de áreas, fizeram com que outros estancieiros, além de Southall, vendessem parte de suas terras para o Estado para fins de Reforma Agrária.

Deste modo, na *lógica de excepcionalidades*, a normativa referente a aquisição de áreas a dinheiro mostrou-se ao INCRA um mecanismo de agilização de um processo moroso e permeado por diversos embates sociais, políticos, jurídicos, acadêmicos⁶ acerca das vistorias e dos índices de produtividade de imóveis rurais. A exceção tornou-se um procedimento habitual na região que possibilitou ao órgão criar uma estratégia de mediação dos conflitos latentes entre o patronato rural e os sem terras e a aquisição de áreas para implantar novos assentamentos. Assim, só no ano de 2008 foram criados 12 assentamentos, dos quais sete no município de São Gabriel, dois em Alegrete, um em Manoel Viana, um em São Francisco de Assis e um em Santa Margarida do Sul, onde foram assentadas 778 famílias em cerca de 20 mil ha⁷. E em 2012 foi criado mais um em Santa Margarida do Sul, totalizando 814 famílias assentadas na região. Como analisa um dos gestores públicos da autarquia, em entrevista a

⁵Na época, Southall também acumulava uma dívida de aproximadamente R\$ 37 milhões com o Banco do Brasil e com o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

⁶ Sobre os principais debates sobre a revisão de índices de produtividade da região na década de 1990 ver SORIO JÚNIOR, H. A ciência do atraso: índices de lotação pecuária no Rio Grande do Sul. Passo Fundo: UPF, 2001.

⁷ Estavam previstas também a aquisição de outras duas fazendas Santa Marta e São Marcos, que poderiam assentar outras 300 famílias na região, no entanto a transação não foi efetuada (INCRA, 2010).

autora, “considerando que a modalidade era uma exceção, [...] acabou se tornando uma regra para aquela região. Não tinha pagamento por TDA⁸, era pagamento com dinheiro a vista” (GP01). Enquanto outro gestor aponta que a aquisição imobiliária “não é um instrumento usado pela presidência, assim, genericamente. Digamos que aí começou uma exceção em São Gabriel” (GP02).

O segundo ponto da *lógica de excepcionalidades* remete a falta de acúmulo do Estado brasileiro em implementar massivamente uma reforma da estrutura fundiária com suas respectivas políticas, considerando que a política conduzida historicamente tanto pelo governo estadual quanto federal trata da criação de manchas localizadas de assentamentos. Esta criação concomitante de um número significativo de assentamentos com uma quantidade expressiva de famílias envolvidas atribuiu uma importância política a porção sul do RS e gerou repercussão nacional. A região tornou-se prioritária para as ações do INCRA, no intuito de garantir os recursos necessários e a agilidade na implantação do conjunto de políticas de infraestrutura básica e produtiva dos novos assentamentos. Ou, de acordo com a orientação da direção do INCRA/RS, constituir na região da Campanha central um ‘polo reformado’ (MDA, 2010). No entanto, como aponta o gestor sobre a dificuldade da autarquia em operacionalizar simultaneamente o amplo conjunto de políticas necessárias no local, “essa foi a grande batalha travada naquela época, porque a dificuldade de operar isso é muito grande, porque isso não é uma prática do Estado brasileiro, nem do INCRA!” (GP03).

Em 2008, no evento de oficialização de cinco assentamentos para 590 famílias em São Gabriel e Santa Margarida do Sul, estiveram presentes o então Ministro do Desenvolvimento Agrário, Guilherme Cassel, e o Presidente do INCRA, Rolf Hackbart. Na ocasião, ambos buscavam firmar parcerias com as prefeituras para implementar o chamado Programa Terra Reformada, que previa investir R\$ 55,8 milhões durante os três anos subsequentes, bem como potencializar o uso dos recursos do MDA, INCRA, Ministérios da Saúde, Educação e Minas e Energia para políticas de infraestrutura, produção agropecuária, estradas, poços e redes de distribuição de água potável e eletrificação destinados aos assentamentos recém-criados (INCRA, 2008). Para aplicar os recursos, buscar estabelecer relações com os poderes públicos locais e gerir as políticas necessárias, a segunda exceção do INCRA na região foi abrir, em 2009, uma Unidade Operacional Regional com dois funcionários lotados no município de São Gabriel para atender as demandas dos novos assentamentos. Cabe acrescentar que tal ação

⁸ Título da Dívida Agrária, instrumento previsto pelo PNRA e utilizado para viabilizar o pagamento de indenizações aos proprietários de imóveis desapropriados por interesse social ou adquiridos para fins de Reforma Agrária, regulamentado a partir do Decreto N° 578, de 1992.

não era realizada pela autarquia no estado desde a desapropriação da Fazenda Annoni, há duas décadas, para criar o assentamento Encruzilhada Natalino.

Durante este período o INCRA deu início a mudanças em seu quadro geral institucional para operacionalizar políticas públicas em áreas reformadas, que também exerceram influências diretas em ações na região. Como aponta a proposta de atualização da autarquia (MDA, 2014), o Programa de Reforma Agrária até então vinha sendo desempenhado por meio de uma concepção herdada do processo de colonização dos anos 1970 e 1980, segundo a qual competia exclusivamente ao órgão, investido de recursos e poder, prover às famílias assentadas todos os benefícios e serviços. Porém, desde a mudança de representação política no governo federal, em 2003, o Estado passou a fortalecer uma visão segundo a qual as famílias assentadas são beneficiárias de todos os direitos sociais, o que se refletiu em sua inclusão progressiva nos demais programas governamentais, como Luz Para Todos, Minha Casa, Minha Vida, Água para Todos, Plano Brasil Sem Miséria, entre outros (MDA, 2014).

A partir desta visão, o INCRA passou a desprender funções e repassar atribuições a outros órgãos competentes para prestarem determinados serviços. O primeiro caso refere-se ao Programa Luz para Todos, ainda em 2003 (MDA, 2014). Por meio deste Programa, recursos, planejamento e instalação das redes de fornecimento de energia elétrica em assentamentos tornaram-se competência de empresas distribuidoras regionais. Dentre as implicações desta nova visão institucional nos novos assentamentos da região sul do RS é possível notar que, dos recursos previstos para serem destinados, foi justamente do Luz para Todos aquele que teve maior agilidade de aplicação, iniciando já em 2009.

Entretanto, um dos principais passivos da autarquia no estado tanto em assentamentos novos quanto antigos consistia na implantação e recuperação de estradas (MDA, 2010). Como plano para dirimir este passivo e com a priorização dada pelo órgão aos assentamentos novos, ainda em 2009 foi realizada uma concorrência pública visando atender 161 Km de estradas em 08 assentamento da região de São Gabriel (MDA, 2010). Contudo, a falta de financeiro para liquidar as faturas de serviços já prestados fez com que a empresa paralisasse o trabalho e rompesse o contrato em 2010, implicando em um atraso significativo nas obras. Para além de elaborar projetos, orçar, licitar e firmar convênios ou contratar empresas e serviços, a garantia de recursos para efetivar a contratação e a execução das políticas é aspecto imprescindível da capacidade operacional do INCRA ou qualquer outro órgão público. A respeito destes limites operacionais causados pela indisponibilidade de recursos para pagamento das obras das estradas, afirma um gestor público “se você pegar desde 2010, são

quatro, cinco anos de obras em execução que eram para durar dois anos, um ano e meio, no máximo! Então esta dificuldade operacional acaba dificultando a agilização” (GP01).

A partir do compartilhamento das responsabilidades do INCRA com outros órgãos para atender áreas reformadas, desencadeiam-se mudanças na capacidade operacional das políticas públicas voltadas aos assentamentos por parte do Estado brasileiro. Por um lado, a inclusão destes órgãos reflete na alteração de rotinas, procedimentos e protocolos das políticas, por outro, nas disputas por recursos que permeiam a reforma agrária, historicamente controversa e permeada por conflitos, abrem-se possibilidades de incluir outras fontes orçamentárias para desempenhar o PNRA. Isto pode ser visto pelo argumento apresentado por um gestor sobre a prestação dos serviços básicos necessários nos assentamentos, como energia elétrica, “o INCRA não precisa dispor dos seus recursos escassos para atender! É recurso lá do Ministério de Minas e Energia. Agregam-se novas fontes de recursos” (GP01). Ou, ainda, como apresentado pelo INCRA/RS “o Luz Para Todos tem atendido de forma eficiente a todos os assentamentos Federais e Estaduais, permitindo a liberação de recursos humanos e financeiros do INCRA para o enfrentamento de outras tarefas” (MDA, 2010, p. 37).

O terceiro ponto da *lógica de excepcionalidades* das ações do INCRA na região sul do RS foi a forma de contratação de Assistência Técnica, Social e Ambiental (ATES). Seguindo procedimentos e rotinas padrões, a expectativa era de que os serviços de ATES públicos iniciassem somente a partir do segundo ou, mesmo, terceiro ano dos assentamentos. Todavia, a decisão do INCRA de priorizar a estruturação econômica das famílias em assentamentos novos incorreu em um procedimento emergencial que permitiu formalizar no prazo de sessenta dias um contrato com a Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos (COPTec), para atuar entre julho de 2009 a janeiro de 2010 em 11 assentamentos. O embasamento legal para a contratação emergencial e temporária de serviços dispensando chamada pública exigiu uma justificativa, por parte do INCRA, fundamentando a necessidade do procedimento diferenciado do habitual. O principal objetivo apresentado na justificativa era de que, perante a carência de infraestruturas básicas nos assentamentos e a precária condição socioeconômica das famílias, estas recebessem apoios financeiro e técnico para fomentar sua produção para autoconsumo e geração de renda.

Observa-se que desde o primeiro ano dos assentamentos houve prioridade no direcionamento de recursos e tentativa de agilizar o conjunto das políticas visando estruturação produtiva dos lotes. Segundo um gestor, “nenhuma outra região teve isso. [...] Tudo dentro desta lógica de excepcionalidade de um grande contingente de famílias em uma

mesma região que não dispunha de infraestrutura básica e necessitava viabilizar sua produção rapidamente” (GP01). Com os serviços de ATES, a intenção do órgão também era potencializar a aplicação dos recursos referentes aos Créditos de Instalação do PNRA pelos assentados. De acordo com o gestor, “como existe a aplicação dos créditos iniciais, alógica é que a ATES venha junto com o assentamento [...] justamente para aplicar de forma adequada os créditos iniciais” (GP01). Durante a vigência do contrato emergencial, os novos assentamentos foram incluídos no processo de concorrência pública de ATES, finalizado em março de 2010 para atender 734 famílias.

Seguindo esta lógica, a ATES tornou-se uma ação articulada aos primeiros recursos do Programa de Crédito para a Reforma Agrária⁹. Ainda em 2009o INCRA empenhou cerca de R\$ 13 milhões para a região visando implantar as modalidades de Apoio Inicial e Aquisição de Materiais de Construção dos Créditos de Instalação, previstos para serem liberados em 2010 em consequência dos procedimentos habituais de elaboração dos projetos, abertura de contas, entre outros (MDA, 2010). No entanto, em 2010 houve a liberação de apenas R\$ 1,5 milhão, referente as primeiras parcelas das modalidades para cerca de 400 famílias. Devido a abertura de um inquérito pela Polícia Federal visando apurar a qualidade dos materiais entregues pelos fornecedores para as famílias assentadas, o programa de créditos foi suspenso neste mesmo ano.

Apesar desta sequência de ações prioritárias do INCRA na região, a morosidade para liberação e operação de financeiro combinada com a inexistência de articulações do órgão com outras esferas do poder público municipal e estadual – ambos, na época, sob gestão de partidos e de representantes politicamente opostos a criação de assentamentos na região – incorreram em lentidão na execução das obras viárias e de abastecimento de água, bem como no incentivo à produção. Para ilustrar um pouco mais o contexto, dos R\$ 9 milhões destinados a implantação de sistemas de abastecimento de água, haviam sido investidos, até então, somente R\$ 1 milhão para a perfuração e instalação de 11 poços tubulares em São Gabriel e Santa Margarida do Sul. Restando, ainda, a liberação de R\$ 8 milhões referentes a ligação das redes de abastecimento em 9 assentamentos – 8 em São Gabriel por meio de convênio entre INCRA, Ministério da Integração Nacional e governo estadual, e 1 em Santa Margarida do Sul, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento II (PAC) pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA).

⁹Na época seguindo a Norma de Execução da Divisão de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento do INCRA, nº 78 de 26 de dezembro de 2008, que estabelecia o fluxo operacional para concessão, aplicação e prestação de contas dos créditos de Crédito Instalação, no âmbito dos Projetos de Assentamento integrantes do Programa de Reforma Agrária.

A precariedade das condições de vida e de acesso a educação e saúde, somada a suspensão dos créditos de apoio a produção e ao alto grau de descapitalização das famílias, teve como consequência altas taxas de abandono e devolução dos lotes durante os dois primeiros anos dos assentamentos. Ante a dificuldade encontrada pelo INCRA no preenchimento dos lotes vagos por meio de edital público, pelo desinteresse dos candidatos cadastrados em residir naqueles assentamentos, o órgão realizou um procedimento considerado aqui como o quarto ponto na *lógica de excepcionalidades* na região. Sobre isto, argumenta um gestor, “num universo de cerca de 600 lotes, teve edital que a gente chegou perto dos cem lotes para serem substituídos. [...]São Gabriel não era atrativo! Nós tínhamos mil candidatos, mil e quinhentos candidatos, botava em edital 100 lotes em São Gabriel e sobrava trinta, quarenta, que não tinham um candidato” (GP02). Deste modo, o INCRA decidiu, em 2010, disponibilizar aqueles lotes que já haviam sido colocados pela segunda vez em edital e não possuíam nenhum interessado à disposição de famílias da própria região. Tal exceção fez com que, atualmente, hajam cerca de 40 famílias assentadas que são oriundas de mobilizações de sem terras do próprio município de São Gabriel.

Por sua vez as famílias assentadas, para contornar a situação crítica diante da qual se encontravam e após realizarem sucessivas mobilizações e manifestações organizadas pelo MST junto a Unidade Regional, ao INCRA/RS, as prefeituras e ao governo do estado, lançaram mão de nova estratégia. Em 2011, protocolaram uma denúncia junto ao Ministério Público Estadual do Rio Grande do Sul (MPRS) cujo teor remetia, sobretudo, à falta das infraestruturas básicas nos assentamentos e à dificuldade das crianças e adolescentes em acessarem escolas, por conta da falta de transporte escolar e da péssima condição das estradas. O quinto e o sexto pontos na *lógica de excepcionalidades* decorreram desta inserção dos órgãos públicos de controle no acompanhamento direto da implementação das políticas públicas, por interesse e mobilização dos beneficiários diretos destas políticas.

Para apurar a denúncia, o Ministério Público criou um grupo de trabalho interinstitucional que apresentou como resultado, em 2012, uma recomendação conjunta com o Ministério Público do Tribunal de Contas (MPC) às Secretarias Estaduais de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano; Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo; Educação; Justiça e Direitos Humanos e a Casa Civil solicitando que “propiciassem acesso à escola para crianças e adolescentes e respeitassem os direitos fundamentais de todos os assentados” (MPRS, 2012, p. 90). Dentre os desdobramentos da recomendação firmaram-se acordos conjuntos estabelecendo claramente as ações a serem desempenhadas pelo INCRA, pelas Secretarias de Obras e Educação do Estado do RS e pela

Prefeitura Municipal de São Gabriel, visando atender necessidades básicas das famílias assentadas. E durante os anos de 2012 e 2013 o MPRS passou, ainda, a acompanhar o cumprimento destas ações, convocando reuniões periódicas com representantes da Prefeitura Municipal, do Governo Estadual, do INCRA e das famílias assentadas.

Dentro das parcerias firmadas e de acordo com as responsabilidades de cada esfera do poder público, União, Estado e Município, seria encargo da administração municipal disponibilizar o transporte das crianças e adolescentes residentes nos assentamentos de São Gabriel até a escola. Porém, o então prefeito, Rossano Dotto Gonçalves (PDT), declarou que a prefeitura não dispunha de recursos suficientes para tal. Assim, a quinta excepcionalidade adveio da necessidade de resolver em caráter emergencial a questão referente ao acesso as escolas, que fez com que o INCRA/RS abrisse uma exceção em suas competências e assumisse temporariamente, durante o ano de 2012, a contratação dos ônibus escolares. Como argumenta um gestor do INCRA, sobre a importância das parcerias locais para a execução das políticas nos assentamentos e o caráter emergencial da ação realizada pelo órgão: “é coisa que o INCRA não faz.[...] Até mudara administração municipal e entrar um governo que apoiava os assentados [2013, eleição de Roque Montagner (PT) em São Gabriel] e trouxe para si o encargo de fazer o transporte escolar das crianças até as escolas” (GP02).

Outro resultado desta mobilização das famílias relativo ao acesso ao direito básico e universal da educação de crianças e adolescentes, e que remete ao sexto ponto na *lógica de excepcionalidades* na região, foi o projeto para implantar três módulos de escolas rurais em assentamentos do município de São Gabriel. A proposta, acompanhada pelo grupo de trabalho coordenado pelo MPRS, foi elaborada em conjunto pelas Secretarias de Obras e da Educação do estado do RS, Secretaria de Educação municipal e INCRA/RS, com o objetivo de construir extensões da Escola Estadual Ataliba Chagas nos assentamentos Itaguaçu, Cristo Rei e Madre Terra para oferecer educação infantil e todas as séries do ensino fundamental. As obras iniciaram em 2013, também com caráter emergencial, e as escolas entraram em funcionamento em fevereiro de 2014.

Em 2012 havia, ainda, a demanda dos Créditos de Instalação do INCRA, suspensos desde 2010. Ante a conjuntura e a avaliação da experiência anterior, a visão dos gestores da autarquia era de que os recursos necessitavam ser liberados do modo mais rápido e ágil possível, para facilitar o investimento pelas famílias e garantir eficácia em sua utilização. No entanto, a sequência de parcelas no fluxo da normativa vigente na época poderia ser um elemento capaz de acarretar em atrasos na liberação, em razão do grande volume de recursos

destinados para a região. Como argumenta um gestor, acerca do procedimento padrão do INCRA:

Dependia da constituição de grupos, abertura de conta bancária, elaboração de projetos, autorização de abertura de conta bancária, liberação deste recurso, pesquisa de preço de todos os itens, encaminha para o INCRA, o INCRA analisa, tem problema, manda de volta, identificação de quem está recebendo cada uma das parcelas, das liberações, vai para o banco, demora... isto é um processo muito moroso! A burocracia do Crédito Instalação dificultava a agilidade do processo. (GP01)

O sétimo ponto da *lógica de excepcionalidades* vai ao encontro do interesse do INCRA/RS em agilizar o programa de créditos, cabendo aos gestores buscar formas de modificar os procedimentos habituais de liberação de recursos. Para minimizar a possibilidade de atrasos, os gestores da Unidade Regional de São Gabriel elaboraram uma proposta que consistia em operar de forma concomitante as duas parcelas da modalidade de Fomento (Fomento I e Adicional Fomento), junto aquelas famílias assentadas em São Gabriel que já haviam acessado o Apoio Inicial em 2010. Ressalta-se, aqui, uma questão importante na proposta, de que a intenção era executar o mesmo fluxo previsto na normativa, mas de uma forma diferente. Como enfatiza o gestor, “não houve um crédito diferente” (GP02).

Como o procedimento não era descrito no regramento, a proposta foi submetida ao Conselho Diretor do INCRA, composto pelo presidente e diretores do órgão e pela Procuradoria-Geral¹⁰. Neste sentido, argumenta o gestor “essa proposta foi apresentada para Brasília[...] e a autorização vem no sentido de que era uma coisa que não estava prevista na normativa de forma explícita” (GP01). Sendo que o trecho a seguir caracteriza bem a relação entre a exceção em que consiste a modificação do procedimento padrão e as normas vigentes:

[...] a normativa de crédito prevê, pra casos excepcionais, remeter ao conselho diretor do INCRA. [...] Ela prevê que, *em caso de excepcionalidade*, existe uma instância superior para regerar o negócio. Esta foi a situação trabalhada: são Gabriel *tem* toda uma condição diferenciada, é um processo pesado de implementação. Por isso teve essa discussão toda com Brasília, que autorizou a fazer uma operação do *crédito de sempre de uma forma diferenciada* (GP03).

A justificativa apresentada para fundamentar a necessidade da exceção, endossada pela equipe técnica de ATES e pelas famílias assentadas, foi embasada por três elementos principais. Em primeiro lugar, o acesso as duas parcelas juntas ampliava a capacidade das famílias de investir em seus sistemas produtivos, possibilitando sua estruturação para autoconsumo e geração de renda. Em segundo lugar, a liberação das parcelas no modo

¹⁰Conforme o Decreto nº 966, de 27 de outubro de 1993, compete à Procuradoria-Geral desempenhar as atividades de assessoramento e consultoria jurídica da autarquia e exercer a sua representação judicial e extrajudicial, conforme disposto na Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

sequencial aumentaria a demanda operacional e dos recursos humanos no INCRA e diminuiria a agilidade do processo, pela característica dos procedimentos de contratação dos créditos. E, em terceiro, a modificação na forma de execução das modalidades implicaria em resultados em menor espaço de tempo, tornando-os visíveis para as próprias famílias beneficiárias e para a sociedade em geral, possibilitando superar a visão negativa da autarquia em implantar a Reforma Agrária na região e retomar sua credibilidade.

O processo, desde a elaboração da justificativa, autorização, articulação com a equipe de ATES, mobilização das famílias e assinatura dos contratos, foi realizado em quatro meses, durante o ano de 2012. O resultado desta mudança institucional resultou na aplicação de um valor total de R\$3,2 milhões de reais que beneficiaram 500 famílias assentadas em 10 assentamentos de São Gabriel, Santa Margarida do Sul, Alegrete e São Francisco de Assis, ao contratarem os valores de R\$ 3,2 mil das duas modalidades Fomento e Adicional Fomento em apenas uma parcela de R\$6,4 mil. No bojo da mesma política, outras 140 famílias que ainda não haviam sido beneficiadas pelos créditos contrataram a modalidade Apoio Inicial, no valor de R\$3,2 mil.

Deste período até o atual, a política de ATES foi consolidada pela contratação da COPTEC como prestadora de serviços para a região via chamada pública em 2010. A equipe técnica continuou acompanhando as famílias durante o investimento destes créditos vinculados ao INCRA. A partir da geração de renda pelos novos sistemas de produção que foram sendo estruturados na região, sobretudo com a matriz produtiva do leite e/ou do arroz orgânico, em 2013 uma parte das famílias assentadas enquadrou-se nos critérios de acesso da linha de investimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) A. O teto dos investimentos situou-se em R\$25 mil por família beneficiária junto ao Banco do Brasil, valor habitualmente liberado em três parcelas. No primeiro ano, 2013, as famílias operaram a primeira parcela, no valor de R\$ 7,5 mil, e, ao final de 2014, novamente houve autorização do INCRA e do agente financeiro para operação das duas parcelas em parcela única.

3. Considerações Finais

Cabe apontar que o trabalho pretende contribuir para os estudos acerca dos elementos que incidem sobre as políticas públicas, bem como questões intrínsecas a estas políticas, voltadas ao meio rural brasileiro. Sendo assim, uma consideração refere-se ao ponto de que a análise do caso não se restringiu apenas aos resultados ou a situação crítica em si da alteração

da política de crédito nos assentamentos no caso estudado, mas buscou avaliar um quadro temporal maior, capaz de situar os fatores que influenciaram mudanças endógenas no quadro institucional. Nesta perspectiva, tornou-se possível observar que as mudanças institucionais não foram abruptas e decorrentes de situações críticas exógenas que incidiram sobre o quadro institucional da política em si, mas a partir de propriedades específicas das normas e procedimentos intrínsecos ao programa, bem como das estratégias criadas pelos atores envolvidos no caso em questão para transformar estas propriedades.

A avaliação do INCRA, ATES, MST, MPRS e das próprias famílias assentadas era de que o atendimento aos procedimentos habituais das normativas e regramentos das políticas públicas para a consolidação dos projetos de assentamentos criados na região da Campanha Gaúcha, historicamente marcada por grandes propriedades e sistemas extensivos de produção agropecuária, acarretavam em péssimas condições de vida nos assentamentos. Além de implicar em uma imagem negativa do INCRA e da Reforma Agrária na região. A sequência de eventos desencadeada pelas estratégias dos atores e a lógica criada por eles para reverter as péssimas condições de vida dos assentados na região de São Gabriel foram capazes agilizar a implementação local de duas políticas de crédito vinculadas ao PNRA, o Programa de Crédito de Apoio Inicial e o PRONAF. De acordo com o objetivo proposto pelo trabalho, compreende-se que cada uma das excepcionalidades analisadas configurou-se como uma pequena mudança institucional que não causou mudanças abruptas na política como um todo, mas que, cumulativamente, possibilitaram alterações lentas e graduais em sua operacionalização local.

Cabe, ainda, mencionar a criação de um novo Crédito de Instalação do Programa Nacional de Reforma Agrária, lançado em julho de 2014 pelo INCRA, a partir da Nota Técnica nº 03/2014/INCRA/DD. Os créditos orientados por esta normativa, cuja análise fica fora do escopo do presente trabalho, compreendem novas modalidades e novas formas de operacionalização que incluem a possibilidade de operação única para o Fomento I e II. Portanto, como consideração final, também se justifica apontar a necessidade de novos estudos que identifiquem se as mudanças institucionais em São Gabriel foram capazes de influenciar a criação de novas formas de implementação da política em seu quadro geral.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. II Plano Nacional de Reforma Agrária – Paz, produção e qualidade de vida no meio rural. INCRA: Brasília, 2005.
- CHELOTTI, Marcelo. Campo-Território. *Revista de Geografia Agrária*. 2010. v.5, n.10, p. 194-225.
- DA ROS, César. O movimento “vistoria zero” e a resistência do patronato rural às políticas de assentamentos no Rio Grande do Sul. *Sociologias*. Porto Alegre, a.11, n.22, 2009. p.232-278.
- EBBINGHAUS, Bernhard. Can path dependence explain institutional change? Two approaches applied to welfare state reform. *MPIfG Discussion Paper*. Germany, 2005. 41p.
- FLEXOR, G.; LEITE, S.P. Análise das políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. In: Encontro Nacional de Economia Política, 12, 2007. Anais... São Paulo: SEP, 2007. 22.p
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. n.21. 2000. p.211-259.
- GRISA, Cátia. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. *Sociedade e desenvolvimento Rural*. On-line: 2010. v.4. n.1. p. 96-116.
- HALL Peter, TAYLOR, Rosemary, C.R. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*. n.58. 2003. p. 192-223.
- MAHONEY, James. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in comparative international development*. v.6. n. 1. 2001.
- MAHONEY, James, THELEN, Kathleen. Explaining institutional change: ambiguity, agency and power. Cambridge Press: 2010. 254p.
- MDA. Prestação de contas ordinária anual do INCRA. Relatório de gestão do exercício de 2009. Porto Alegre, 2010. 147p.
- MDA. Proposta de atualização institucional para o INCRA 2014. Brasília: 2014.
- MPRS. Relatório anual 2012. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 2013. 116p.
- MEDEIROS, Leonilde Servolo de. A luta pela terra no Brasil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/gsi/saei/palestra/cgeevf.pdf>>2009
- PICCIN, Marcos, Botton. Os Senhores da Terra e da Guerra no Rio Grande do Sul: um estudo sobre as práticas de reprodução social do patronato rural estancieiro. (Tese). IFCH-UNICAMP: Campinas, 2012. 458p.
- YIN, Robert K. *Estudo de Caso: planejamento e Métodos*. 4ªEd. Porto Alegre: Bookman, 2010.