

Políticas agrárias: os modelos de reforma agrária de mercado**Agricultural policies: market agricultural reform models**

DOI:10.34117/bjdv5n10-049

Recebimento dos originais: 10/09/2019

Aceitação para publicação: 04/10/2019

Artênio Bernardo Rabuske

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural

Instituição: Universidade Federal de Santa Maria

Endereço: Avenida Roraima, 1000. Prédio 44 Bairro Camobi, Santa Maria/RS

E-mail: artenio.rabuske@iffarroupilha.edu.br

José Marcos Froehlich

Dr. Universidade Federal de Santa Maria,

Instituição: Universidade Federal de Santa Maria

Endereço: Avenida Roraima, 1000. Prédio 44 Bairro Camobi, Santa Maria/RS

E-mail: jmarcos.froehlich@gmail.com

Valéria Pinheiro Braccini

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural

Instituição: Universidade Federal de Santa Maria

Endereço: Avenida Roraima, 1000. Prédio 44 Bairro Camobi, Santa Maria/RS

E-mail: valorug@gmail.com

RESUMO

O presente artigo visa realizar uma contextualização histórica das políticas agrárias norteadas pelo Modelo de Reforma Agrária de Mercado – MRAM do Banco Mundial (BM) no Brasil desde sua implantação até a década atual. A reforma agrária de mercado consiste num financiamento para a compra e venda de terra entre agentes voluntários e privados onde os vendedores recebem em dinheiro a preço de mercado e compradores assumem os custos de aquisição e transação. Para tanto, será realizada uma pesquisa bibliográfica, utilizando-se de material publicado, constituído basicamente de livros, artigos de periódicos disponibilizados na Internet. Os princípios básicos do MRAM são a “transação mercantil” entre compradores e vendedores interessados entre as partes envolvidas em comum acordo, eliminando disputas judiciais e reduzindo os conflitos recorrentes no modelo tradicional de reforma agrária e o enfoque “dirigido pela demanda”, no qual o acesso à terra deve ocorrer conforme a demanda existente e explicitamente manifestada. O terceiro princípio básico do modelo consiste na “autosseleção”, onde os beneficiários comandam o processo, tirando a responsabilidade do Estado e, por fim, o princípio da “descentralização institucional”, onde a gestão autônoma dos recursos ocorre pelas associações comunitárias. A escassez de dados concretos que comprovem a eficácia do MRAM é recorrente. Os projetos são bem elaborados e vendidos aos interessados pelo imóvel rural, através de falsas promessas de terras, facilidade de pagamento e crédito e mudança na qualidade de vida. No entanto, a adesão aos programas e aquisição das terras geram elevadas dívidas para as famílias beneficiadas elevadas dívidas, que com o passar dos anos, tornam-se impagáveis, impossibilitando sua permanência no campo. É imprescindível o apoio de serviços essenciais como o crédito facilitado, assistência técnica de qualidade, condições de acesso à terra, infraestrutura, acesso a tecnologias adequada a realidade, participação e organização política, acesso ao mercado, preços justos, serviços básicos de educação e saúde visando o bem estar do

beneficiado. Por fim, tais programas não podem ser vistos como assistencialistas e sim como alavancadores de uma nova etapa para os beneficiados, estimulando a geração de emprego e renda no campo, trazendo segurança aos beneficiários e oportunizando sua permanência no campo de maneira digna.

Palavras chave: Banco Mundial; Reforma Agrária; Terra

ABSTRACT

This article aims to make a historical contextualization of the agrarian policies guided by the World Bank (WB) MRAM in Brazil since its implementation until the current decade. Market agrarian reform consists of financing for the purchase and sale of land between voluntary and private agents where sellers receive cash at market price and buyers assume acquisition and transaction costs. To this end, a bibliographic search will be performed using published material, consisting basically of books, journal articles available on the Internet. The basic principles of MRAM are the “mercantile transaction” between interested buyers and sellers between the parties involved by mutual agreement, eliminating legal disputes and reducing recurring conflicts in the traditional land reform model, and the “demand driven” approach in which the Access to land should occur as demand is explicitly stated. The third basic principle of the model is “self-selection”, where beneficiaries lead the process, taking away the responsibility of the state and, finally, the principle of “institutional decentralization”, where the autonomous management of resources occurs by community associations. The scarcity of concrete data proving the effectiveness of MRAM is recurrent. The projects are well designed and sold to those interested in the rural property, through false promises of land, ease of payment and credit and change in quality of life. However, adherence to programs and land acquisition generate high debts for families benefited high debts, which over the years become priceless, making it impossible to stay in the countryside. Support for essential services such as facilitated credit, quality technical assistance, conditions for access to land, infrastructure, access to appropriate technologies, participation and political organization, market access, fair prices, basic education and health services is essential. aiming at the welfare of the beneficiary. Finally, such programs cannot be seen as assistance workers but as leverage for a new stage for the beneficiaries, stimulating the generation of jobs and income in the countryside, bringing security to the beneficiaries and allowing them to stay in the countryside in a dignified manner.

Keywords: World Bank; Land reform; Earth

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo visa realizar uma contextualização histórica das políticas agrárias norteadas pelo Modelo de Reforma Agrária de Mercado – MRAM do Banco Mundial (BM) no Brasil desde sua implantação até a década atual, apontando as principais mudanças nos contextos sociopolítico e teórico. A reforma agrária de mercado consiste num financiamento para a compra e venda de terra entre agentes voluntários e privados onde os vendedores recebem em dinheiro a preço de mercado e compradores assumem os custos de aquisição e transação. Primeiramente, será abordado a contextualização do MRAM. Após, será apresentado o MRAM no Brasil e a seguir, o texto aprofunda-se sobre o Programa Nacional de Crédito Fundiário e, por fim, será abordado sobre o Programa Banco da Terra no Rio Grande do Sul.

Será realizada uma pesquisa bibliográfica, utilizando-se de material publicado, constituído basicamente de livros, artigos de periódicos e com informações disponibilizadas na Internet.

A revisão bibliográfica (...) ajuda a formular uma explicação tanto durante a coleta de dados como em sua análise, permitindo esclarecer e avaliar dados, assim como estabelecer as ligações entre os dados em diferentes momentos. À medida que progride a teorização enraizada, a revisão bibliográfica fornece as construções teóricas, categorias e propriedades que servem para organizar os dados e descobrir novas relações entre a teoria e o mundo real (MARSHALL & ROSSMAN 1989 *apud* DESLAURIERS, KÉRISIT, 2010, P. 141).

Quase todos os estudos fazem uso do levantamento bibliográfico e algumas áreas do conhecimento, muitos estudos são obtidos por fontes bibliográficas. Sua principal vantagem é possibilitar ao investigador a cobertura de uma gama de acontecimentos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente (GIL, 2010).

2. MODELO DE REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO – UMA CONTEXTUALIZAÇÃO

O Modelo de Reforma Agrária de Mercado – MRAM – foi elaborado “com o objetivo de substituir a reforma agrária redistributiva, baseada no instrumento da desapropriação de propriedades rurais que não cumprem a sua função social, por relações de compra e venda de terras” (PEREIRA, 2006, p. 22) proposto pelo Banco Mundial (BM), dentro do programa de ajuste estrutural¹ implementado em diferentes partes do mundo, como na América Latina, África e parte da Ásia. Esta política foi aplicada como um desenho “supostamente mais barato, eficiente e politicamente viável de distribuição fundiária e alívio da pobreza rural em sociedades altamente desiguais” (PEREIRA; SAUER, 2006, p. 7).

O MRAM “baseia-se no documento publicado pelo Banco Mundial em 1975, denominado “Land Reform Policy Paper”, cujo conteúdo consiste em recomendações desta instituição para o trato da questão da terra rural e reforma agrária (DEININGER e BINSWANGER, 1999). Entre 1980 e 1989, os programas de ajuste tinham:

como objetivos o controle inflacionário e a retomada do crescimento econômico dos países endividados, mediante planos de estabilização baseados na contratação do consumo interno

¹ Os Programas de Ajustes Estruturais são condições econômicas, financeiras, políticas e ideológicas exigidas pelas agências financeiras multilaterais, que incluem não apenas a liberação do comércio e da indústria, mas também a desregulamentação e a privatização da propriedade estatal, de indústria e serviços. O Banco Mundial implementa estes programas sob a estratégia de redução de dívidas para assegurar que os países devedores alcançassem um “desenvolvimento sustentável” com uma balança de pagamentos confiável, estabelecendo relações normais com os credores, assim como o acesso regular aos mercados financeiros internacionais (LIMA, 2001, p. 32).

e no ajuste fiscal drástico, combinado com a abertura comercial unilateral e a desregulação financeira (PEREIRA, 2017, p. 219).

O modelo surgiu no início da década de 80, devido à crise da dívida externa nos países periféricos e semiperiféricos e a subsequente implementação dos programas de ajuste estrutural. Com a moratória mexicana em 1982, onde as fontes de financiamento externo privado escassearam para os países endividados, levando-os há uma dependência do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Nesta primeira fase, para terem acesso a financiamentos externos, os países endividados tinham de realizar uma série de ajustes estruturais estabelecidos (PEREIRA, 2004). Em avaliação realizada pela Structural Adjustment Participatory Review Initiative Net (SAPRIN, 2002) os resultados econômicos e sociais das políticas de ajuste estrutural foram bastante negativos. Os teóricos do BM passaram a “reconhecer o baixo desempenho econômico dos países que implementaram as reformas estruturais até meados dos anos 90, bem como a necessidade de se reduzir a pobreza”, (PEREIRA, 2004, p.19).

Na década de 1990, a corrente teórica sobre o problema agrário, denominada como paradigma do capitalismo agrário (ABRAMOVAY, 1992 apud ESTEVES, 2012), colocou em evidência a questão agrária como supostamente insolúvel no capitalismo, exigindo então a integração ao mercado dos pequenos agricultores e daqueles que buscavam o acesso à terra. Nesse contexto, se insere a chamada reforma agrária de mercado (ESTEVES, 2012).

Frente a tal cenário e com a crise do México (MX) em 1994 e o forte movimento zapatista irrompida em Chiapas (MX) e “ao mesmo tempo, em vários países, os efeitos socialmente regressivos das políticas em curso começaram a se avolumar e as tensões sociais ganharam mais visibilidade” (PEREIRA, 2006, p. 14), o BM começa a chamada segunda geração de reformas estruturais que tinham por objetivo:

Garantir as condições necessárias para a manutenção do controle inflacionário, a aceleração do crescimento, a consolidação da orientação econômica direcionada ao mercado externo e ao aumento da competitividade internacional, o estímulo à poupança interna e o alívio da pobreza; têm, em geral, baixa visibilidade pública – salvo nos casos da reforma da previdência e da legislação trabalhista e em certas privatizações –, seu impacto é percebido no médio e longo prazos e são mais complexas, uma vez que o insulamento do Executivo deve dar lugar a uma gestão mais compartilhada; por voltarem-se à reforma institucional, à reestruturação setorial e a privatizações mais difíceis (serviços e empresas públicas, mineração, infraestrutura), as reformas passam a afetar mais diretamente grupos específicos, cuja capacidade de vocalização e resistência tende a ser mais concentrada.” Pereira (2004,

p.21, 23). Sem abandonar suas premissas teóricas fundamentais nem os interesses geopolíticos e de classe a que serve, o BM cumpriu o papel de principal formulador do itinerário a ser seguido pelos países periféricos (PEREIRA, 2006, p. 15).

Com estas consignas, a estratégia de combate e alívio paliativo da pobreza rural do BM através do MRAM, iniciada na Colômbia em 1994 (PEREIRA, 2006), os proprietários da terra recebiam o pagamento à vista e a preço de mercado, enquanto os compradores, financiados pelo Estado, assumiam os custos de aquisição e transação do imóvel. Tal mecanismo fomentava mercados de compra e venda de terras e promovia a transferência patrimonial dos produtores menos eficientes para aqueles com maior capacidade. Além disso, favorecia condições para o desenvolvimento produtivo dos adquirentes de forma a gerar renda para superar a situação de pobreza e honrar com as prestações da terra adquirida, que no ato da contratação é dada como garantia (PEREIRA, 2004).

Segundo o autor acima supracitado, as reformas propostas pelo BM, constituem a base sobre o qual foi construído o MRAM. Com a dita liberação do mercado e das terras e com a redução do papel do Estado, as reformas estruturais preconizadas auxiliaram a criação de condições para a implementação do MRAM. Em relação ao mercado de terra e o surgimento do MRAM, o BM vem “transformando-se num conjunto de diretrizes e princípios norteadores das propostas do Banco na área do desenvolvimento rural e do alívio da pobreza” (PEREIRA, 2004, p. 27).

Para o Banco Mundial:

Otimizar o funcionamento dos mercados de terra – leia-se, mercados de compra e venda e de arrendamento – tem quatro objetivos fundamentais: i) melhorar a eficiência global; ii) maximizar a transferibilidade e o uso da terra; iii) prover a base para mercados financeiros rurais; iv) aliviar a pobreza (DEININGER, 2001), (DEININGER & FEDER, 2002) e (PEREIRA, 2004).

Neste contexto os chamados pobres rurais teriam a posse da terra e ter direitos sobre ela seria uma pré-condição ao acesso à financiamentos e poderiam utilizá-la como garantia, resultando num estímulo ao investimento e com o uso produtivo, melhorar o nível nutricional das populações rurais, beneficiando a barganha de poder com os grandes proprietários de terra, enriquecendo a autonomia social dos pobres frente aos demais grupos sociais e a tutela do Estado (PEREIRA, 2004).

Buscando melhorar a qualidade de vida das famílias rurais, as políticas de desenvolvimento rural local visam à eliminação da pobreza rural. No entanto, os programas e projetos existentes ocorrem de maneira isolada e com repercussão a médio e longo prazo. Dessa forma, as políticas

implementadas e voltadas para o setor em questão, são assistencialistas e de curto prazo, ocasionando uma maior dependência do que maneiras de resolver os problemas locais (SILVA et, al. 2002).

Assim, os princípios básicos do MRAM são a “transação mercantil” entre compradores e vendedores interessados e tal negociação ocorrerá quando as partes envolvidas estiverem em comum acordo, eliminando disputas judiciais e reduzindo os conflitos comuns recorrentes no modelo tradicional de reforma agrária e o enfoque “dirigido pela demanda”, no qual o acesso à terra deve ocorrer conforme a demanda existente e explicitamente manifestada. Dessa forma, entende-se que o MRAM estimula o associativismo, exigindo a formação de associações comunitárias para a escolha e a compra de terras. O terceiro princípio básico do modelo consiste na “autosseleção”, onde os beneficiários comandam o processo, tirando a responsabilidade do Estado. O quarto princípio é a “descentralização institucional”, onde a gestão autônoma dos recursos ocorre pelas associações comunitárias (PEREIRA, 2004). Através do MRAM o BM estimula a “criação de mecanismos que prevenissem ou equacionassem rapidamente os conflitos agrários, nas diversas configurações em que se apresentam pelo mundo” (PEREIRA, 2006).

2.1 O Modelo de Reforma Agrária de Mercado no Brasil

De acordo com Sauer (2010) o programa de Reforma Agrária de Mercado, instituído no Brasil pelo BM, é considerado como o mais abrangente tanto no quantitativo de famílias beneficiadas quanto ao volume de recursos gastos.

O modelo de “reforma agrária de mercado” do Banco Mundial (BM) encontrou, no Brasil, a partir de 1996, as condições ideais para a sua implementação, as quais abarcavam desde a orientação de uma coalizão de poder interessada em promover uma contrarreforma radical do Estado (diminuindo gastos com políticas sociais e descentralizando responsabilidades), até a necessidade de criar políticas governamentais capazes de conter a pressão social advinda das lutas históricas por acesso à terra (PEREIRA, SAUER, 2006).

Segundo Pereira (2004) o MRAM no Brasil foi criado em agosto de 1996 e teve seu primeiro financiamento para a compra de terras em fevereiro de 1997 no estado do Ceará, com o projeto São José, também chamado de Projeto de Reforma Agrária Solidária.

Esta foi a experiência que deu início aos programas orientados pelo MRAM no Brasil, como explicita um relatório de pesquisa contratada pelo Banco Mundial em 1998: No Ceará, o “Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR)”, que conta com apoio do Banco Mundial, chama-se “Projeto São José”. Foi dentro do Projeto São José que surgiu, em 1997, o programa que serviu de inspiração para o Programa Cédula da Terra, atualmente em

execução (...) Este último, por sua vez, vem servindo de projeto-piloto para o futuro Banco da Terra (PEREIRA, 2004).

O Programa Cédula da Terra (PCT) foi elaborado com base no Projeto São José e estendido a outras unidades da federação como Pernambuco, Maranhão, Bahia e Minas Gerais. Os objetivos oficiais do PCT eram: “a) reduzir a pobreza rural, por meio do aumento da renda familiar; b) elevar o rendimento agrícola; c) testar o MRAM como alternativa ao modelo “tradicional” de reforma agrária” (BUAINAIN et al., 1999 apud PEREIRA, 2004, p. 164).

O MRAM foi embutido no País como uma parte das políticas compensatórias à deterioração socioeconômica, que as políticas tidas como de ajustes estruturais provocam no meio rural. Também, era uma maneira que o governo federal de então, tinha para diminuir a pressão e os conflitos provocados pelas ocupações de terra e frear a ascensão política dos movimentos sociais, introduzindo assim, um mecanismo de mercado viabilizado por uma fonte externa de financiamento. A região Nordeste foi escolhida por possuir um alto índice de pobreza rural para a realização de tal projeto-piloto (PEREIRA, 2004).

O governo reconhece os limites da reforma agrária administrativa via desapropriação e redistribuição e está ansioso para experimentar abordagens alternativas para a reforma agrária. As tentativas passadas de resolver os problemas da distribuição de terras no Brasil concentraram-se em reformas agrárias administradas pelo governo através da desapropriação e redistribuição [de terras]. Tais abordagens tiveram sucesso limitado. A reforma agrária dirigida pelo Estado tem sido associada a longas esperas, altos custos, possibilidade de abusos e conflito político. Portanto, o governo está disposto a experimentar abordagens para a reforma agrária que sejam mais rápidas, baratas e menos conflituosas (BANCO MUNDIAL, 1997e: p.4 apud PEREIRA, 2004, p. 128).

Em fevereiro de 1998 foi criado o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra, através da Lei Complementar nº 93/98. Aos que se enquadrassem nas políticas de acesso do projeto poderiam financiar a compra de terras, infraestrutura e os custos de operacionalização. Os beneficiários do programa seriam os trabalhadores rurais que não possuíssem terra, e que fossem, preferencialmente, assalariados, posseiros, parceiros e arrendatários e que comprovassem cinco anos de atividades agropecuárias no mínimo. Poderiam ainda ser beneficiários os minifundiários com terra insuficiente para garantir o sustento da família. Todos com renda bruta anual inferior a R\$ 15.000,00 (R\$ 1.250,00 mensais), (PEREIRA, 2004).

O financiamento concedido pelo Banco da Terra tinha prazo de amortização de até vinte anos e prazo de carência de até três anos, os quais eram definidos em função da capacidade de pagamento a ser gerada pelo empreendimento (PEREIRA, 2004). A implementação do Banco da Terra dependia da adesão prévia de entes federativos, os quais podiam ser estados e/ou associações de municípios. A possibilidade do Banco da Terra ser implementado por associações de municípios/prefeituras permitia que esse processo passasse por cima da posição assumida pelos governos estaduais. Assim aconteceu nos estados do Rio Grande do Sul, de São Paulo e do Paraná, cujos governos não assinaram o termo de cooperação com o Banco da Terras, mas as associações de municípios sim (BANCO DA TERRA, sem data-c apud PEREIRA, 2004). Nesses três estados, portanto, houve uma relação bilateral entre governo federal e prefeituras por cima dos governos estaduais, o que, sem dúvida, influenciava em maior ou menor grau na reconfiguração das forças políticas em disputa no cenário estadual (PEREIRA, 2004).

O programa Banco da Terra foi aprovado rapidamente algo incomum para legislativo federal. Tal procedimento se deve pela vontade política do governo e com forte respaldo dos movimentos de luta pela terra, o alto preço das desapropriações, a dificuldade de obter terras para a reforma agrária no Sul e Sudeste e o suposto barateamento do preço da terra proporcionada pelo plano Real. Este programa foi idealizado como um modelo de reforma agrária, sem grandes conflitos, com menor burocracia e sem a necessidade de apelar à esfera judicial (MEDEIROS, 2002 *apud* GOMES, 2013).

O programa banco da terra (1999 à 2002) ocorreu predominantemente na região sul do País, com 48,2% do total de famílias financiadas e 54% do gasto, destes totais o estado do Rio Grande do Sul foi responsável por 28,5% e 27,3% respectivamente. Percebe-se um deslocamento do eixo geográfico do programa Cédula da Terra que era voltado para o Nordeste e o Banco da Terra para a região Sul (PEREIRA, 2004). Segundo este autor o governo brasileiro nunca explicou o porquê desta mudança e nem as razões que levaram o estado do Rio Grande do Sul (RS) ser o maior beneficiado em recursos financeiros e ao número de famílias atingidas.

Para Da Ros e Moreira (2007, *apud* GOMES, 2013) apontam alguns fatores que explicam o elevado número de beneficiários do programa em relação aos demais estados da federação. O primeiro fator é uma forte demanda por terra nas regiões norte e nordeste do RS, predominantemente de pequenas propriedades familiares de descendentes imigrantes europeus. As sucessões fragmentaram as propriedades tendo como consequência uma dificuldade para os pequenos agricultores se inserirem no mercado, levando muito jovens migrarem para as cidades, e por sua vez, envelhecendo a população rural. Esta população mais idosa, com o passar dos anos também tende a migrar, abandonando ou arrendando suas terras. Tal fato tem multiplicado os chamados sítios de lazer em áreas antes típicas da agricultura familiar.

Apontam ainda a estrutura descentralizada da gestão do programa onde o governo estadual não estava presente, formando convênios com Associações de Municípios, sendo criadas 23 agências regionais que assumiram o papel do estado, promovendo com isto uma descentralização e uma maior capilaridade do programa. A própria baixa nos preços das terras, que ocorreu na época e que estavam indexadas ao preço da soja em baixa no mercado internacional, é apontado como outro fator que proporcionou a grande adesão ao programa.

O programa banco da terra teve suas atividades suspensas no início de 2003, quando o governo de Luiz Inácio Lula da Silva assume como Presidente da República onde foi incorporado ao Programa Nacional de Crédito Fundiário (CAMARGO, et.al, 2005). O Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural (CFCP) foi criado em 2001 e, no governo Lula, foi incorporado ao Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) no final de 2003. Aquele programa financia a compra de terra menores de quinze módulos fiscais e imóveis produtivos de qualquer tamanho. Em seu manual de operações, podem fazer parte do programa as seguintes categorias de trabalhadores:

- a) trabalhadores rurais sem terra (assalariados permanentes ou temporários, diaristas, etc); b) pequenos produtores rurais com acesso precário à terra (arrendatários, parceiros, meeiros, agregados, posseiros, etc); c) proprietários de minifúndios, ou seja, proprietários de imóveis cuja área não alcance a dimensão da propriedade familiar e seja comprovadamente insuficiente para gerar renda capaz de lhes proporcionar o próprio sustento e o de suas famílias (PEREIRA, 2004).

Os quatro programas orientados pelo MRAM (São José/Reforma Agrária Solidária, Cédula da Terra, Fundo de Terras e Reforma Agrária – Banco da Terra e o Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural) assentaram em torno de 39.000 famílias (PEREIRA, 2004):

Para legitimar o MRAM no Brasil, as “afinidades eletivas” entre o governo federal e o BM se expressariam, tal como ocorrera em outros países, pela combinação de dois argumentos principais: a) a “oportunidade histórica” para a via de mercado deflagrada pela redução do preço da terra –especialmente sentida na fase inicial de planos de estabilização e reformas que combinam abertura comercial, ajuste fiscal e recessão econômica; b) a desqualificação do “modelo tradicional” de reforma agrária, proclamado como esgotado ou falido historicamente (PEREIRA, 2005).

Os programas eram apoiados pelo Banco Mundial e tiveram oposição de diversos segmentos da sociedade, essencialmente pelos movimentos sociais que lutavam pela terra, avaliavam que a estratégia do governo federal era de substituir a desapropriação, que tinha interesse social, pela política de compra e venda de terra, chamada de reforma agrária assistida pelo mercado (PEREIRA

e SAUER, 2011 apud MAIA, SANT'ANA, SILVA, 2018). É neste cenário que surge o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF).

3. O PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO

O Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) foi implementado no primeiro mandato do Governo Lula (2003-2006), com a fusão dos programas de Crédito Fundiário - Combate à Pobreza Rural e do Banco da Terra. O Programa Nacional de Crédito Fundiário se instituiu com a Lei Complementar nº 93, de 04 de fevereiro de 1998, regulamentada pelo Decreto nº 4.892, de 25 de novembro de 2003 e alterado pelo Decreto nº 9.263 de 10 de Janeiro de 2018. De acordo com os dados (SRA, 2017 apud RODRIGUES, RAMOS, 2017) o programa já beneficiou 99.107 famílias, sendo 46.706 na linha Consolidação da Agricultura Familiar, 51.965 na modalidade Combate à Pobreza Rural e 436 na linha de financiamento Nossa Primeira Terra.

Os objetivos firmados são constituidores do discurso institucional: espera-se que com o acesso à terra, o PNCF, possa contribuir para a redução da pobreza rural; apoiar e consolidar a agricultura familiar, investir na qualidade de vida dos estabelecimentos familiares e aumentar a renda dos agricultores/as familiares, sem terra ou com pouca terra. E, ainda, como desdobramentos, reduzir as desigualdades sociais, de gênero, raça, geração e etnia. Não obstante, o programa aportou com ações efetivas de reordenamento fundiário, ampliando a redistribuição de terras, para consolidar as propriedades rurais em regime de base familiar, e o acesso a propriedades que não sejam passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária (imóveis improdutivos de mais de 15 módulos fiscais) (MDA, 2015 apud RODRIGUES, RAMOS, 2017, p. 129).

O PNCF proporciona condições para os trabalhadores e trabalhadoras sem terra ou com pouca terra, entre 18 e 65 anos e que comprovem ter experiência de no mínimo cinco anos em atividades rurais nos últimos 15 anos, possam adquirir um imóvel rural através de financiamento. Com o recurso advindo do financiamento também é possível serem utilizados na estruturação da propriedade e do projeto produtivo, além de contratar Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) (MDA, 2019). Além disso, incentiva a participação de jovens rurais com idade entre dezesseis (emancipados) e dezenove anos, que comprovem dois anos de experiência junto ao núcleo familiar, como aluno de Escola Técnica, Centro de Formação por Alternância e instituições similares, para mulheres e para projetos especiais que visem à preservação do meio ambiente (MDA, 2019).

Para ter acesso ao programa o agricultor não pode ser funcionário público, não pode ter participado de algum programa que tenha recursos do Fundo de Terras da Reforma Agrária e nem ter

sido assentado. Outra condição que proíbe o acesso é o agricultor ter sido dono de imóvel rural maior que uma propriedade familiar, nos últimos três anos (MDA, 2009).

Os objetivos do PNCF, ao oferecer o acesso a terra através desta política de governo, esperase que ocorra uma redução na pobreza rural; consolidar e apoiar a agricultura familiar; investir e melhorar a qualidade de vida dos estabelecimentos familiares e aumentar a renda dos agricultores e seus familiares sem terra ou com pouca terra (RODRIGUES e RAMOS, 2017).

Os recursos destinados para a aquisição das terras (SAT), são reembolsáveis e oriundos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária. Os subprojetos para investimentos comunitários (SIC), são os recursos não-reembolsáveis, originário, principalmente, do contrato com o Banco Mundial, subdivididos em três tipos de investimentos: i) produtivos: roças de autoconsumo e produção, formação de pastos, instalações, conservação dos solos, custeio das primeiras safras, aquisição de animais, entre outros; ii) infraestrutura básica: moradia, abastecimento de água, eletrificação, estradas internas à propriedade, cercas e etc; e iii) investimento para a formação de poupança pelas famílias ou comunidades: fundos bancários de poupança ou investimento, formação de capital de giro, etc. (OLIVEIRA, 2005, p. 102 *apud* RODRIGUES, RAMOS, 2017, p. 130).

Atualmente PNCF possui três linhas de crédito que procuram atender os diferentes públicos da agricultura familiar, conforme tabela a seguir:

Tabela 01: Linhas de crédito do Programa Nacional de Crédito Fundiário.

Linhas de Crédito	Abrangência	Renda	Patrimônio	Teto	Juros	Rebate	Carência
PNCF Social	Região Norte e área da SUDENE	Até R\$ 20 mil/ano	Até R\$ 40 mil*	R\$ 140 mil	0,5% a.a.	40% para pagamento até a data	25 anos com 36 meses de carência
PNCF Mais	Todas as demais regiões	Até R\$ 40 mil/ano	Até R\$ 80 mil*	R\$ 140 mil	2,5% a.a.	20% para pagamento até a data	25 anos com 36 meses de carência
PNCF Empreendedor	Todo Brasil	Até R\$ 216 mil/ano			5,5% a.a.	Não há	
	Linha com risco bancário, cuja regulamentação será definida pelo agente financeiro que aderir a operacionalização da mesma.						

* Esse valor pode chegar a R\$ 100 mil, quando a área a ser adquirida for proveniente de herança e o comprador for um dos herdeiros.

Fonte: (MDA, 2019)

Além das linhas de crédito o PNCF disponibiliza recursos para a Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) no valor de R\$ 7.500,00, por cinco anos, sendo parcelas anuais de R\$ 1.500,00 por beneficiário.

4. O PROGRAMA BANCO DA TERRA NO RIO GRANDE DO SUL

As ações dos agricultores sem terra, até o final da década de 90, eram tratados de maneira repressiva e violenta pelos governos onde utilizavam o aparato policial do estado. É a partir de 1998 que esta situação começa a mudar frente ao novo governo gaúcho que se instala. Inaugura-se um novo momento político com forte oposição ao governo federal e mais próximo aos movimentos sindicais e sociais do campo (SILVA, 2009). De acordo com Da Ros (2008):

A implementação do Banco da Terra no RS pode ser explicada pela confluência de fatores que marcaram a luta política no meio rural gaúcho, entre os anos de 1999 e 2002, dentre os quais se destacam: a crise do setor agropecuário; o aumento das ocupações de terras e da pressão política do MST para que a Superintendência Regional do INCRA, acelerasse a criação de assentamentos; a paralisação quase completa das vistorias de terra, pelo INCRA, por força do movimento; vistoria zero, realizado pelo patronato rural gaúcho; e a mudança ocorrida na correlação de forças políticas no campo com a vitória da Frente Popular nas eleições para o Governo Estadual. De acordo com Sacco dos Anjos *et al* (2007) *apud* Silva (2009) o modelo de reforma agrária conduzida pelo mercado fizeram que o governo gaúcho de então fosse contra tal modelo por questões ideológicas e programáticas (p. 04).

O Programa Banco da Terra era um instrumento que visava, por um lado, deslegitimar e esvaziar o instrumento de desapropriação, chamado de “modelo tradicional” e, por outro pleitear pela base a demanda por imóvel rural com os movimentos sociais do campo (DA ROS, 2008). No entanto, a política agrária adotada pelo então governador Olívio Dutra, previa o assentamento de dez mil famílias,

contribuiu, em grande medida, para a geração de um elevado grau de expectativas por parte dos agricultores sem-terra, resultando na ampliação do número de famílias acampadas à espera de seu pedaço de terra. E ainda acrescenta que ao questionar as premissas da reforma agrária de mercado do governo federal e proporcionar as condições para que o MST aumentasse o seu potencial de pressão, mediante a não repressão às ocupações de terras, o governo estadual não só reconhecia a legitimidade das reivindicações dos sem terra, como também mitigava as tentativas do governo federal e do patronato rural gaúcho em deslegitimar o instrumento de desapropriação (DA ROS, 2006a, p. 263 *apud* SILVA, 2009, p. 62).

No entanto, o cenário político não impediu que no estado do Rio Grande do Sul o modelo de reforma agrária de mercado banco da terra fosse executado, inclusive com apoio de entidades representativas dos trabalhadores rurais, como a FETRAF-Sul (Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar) e a FETAG (Federação dos Trabalhadores da Agricultura) (SILVA, 2009). A falta de apoio do governo estadual não foi motivo para que o governo federal não implantasse o programa crédito fundiário banco da terra. A recusa do governo estadual em participar, fez com que o governo federal firmasse convênio diretamente com Associações Municipais, Sindicatos e Prefeituras através do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SILVA, 2009).

O modelo descentralizado trouxe, por sua vez, alguns problemas de gestão como descontrole dos financiamentos, em decorrência da falta de transparência e de critérios unificadores e a retirada do apoio da extensão rural estadual na elaboração de projetos e o posterior acompanhamento, fazendo com que os sindicatos e as associações municipais e prefeituras assumissem o papel de gestor. (DA ROS 2006a *apud* SILVA, 2009).

Da Ros e Medeiros (2007 *apud* GOMES, 2013) apontam fatores que corroboraram para a implantação do Programa no RS, como uma forte demanda por terra principalmente nas regiões norte e nordeste do Estado, tipicamente de pequenas propriedades familiares de descendência da imigração europeia, a edificação de uma estrutura descentralizada para a gestão do programa sem a participação do governo estadual e a queda nos preços dos imóveis rurais que, indexadas ao preço da soja na época, estava em baixa no mercado internacional.

Silva (2009) também aponta algumas razões:

pôde-se apreender que a dimensão assumida pelo Banco da Terra no Rio Grande do Sul, tanto frente à reforma agrária tradicional, quanto frente às demais unidades federativas, pode ser supostamente explicada por razões como: a persistente demanda por terra, derivada da histórica concentração fundiária; a suposta queda no preço das terras, motivada pela estabilidade viabilizada pelo Plano Real; a predominância por contratos individualizado; a descentralização que foi imposta para gerir o programa, através do firmamento de contrato diretamente junto aos municípios; bem como a adoção de diversos mecanismos orientados à desmobilizar os movimentos sociais (p. 65).

O programa Banco da Terra começa a ser implementado no RS no ano de 2000 onde 765 famílias foram beneficiadas, em 2001 foram assentados o maior número de famílias com 4.271, em 2002 foram 3.431 famílias, 2003 este número é de 1.757 ano da extinção do programa e, em 2004, 15 famílias foram beneficiadas pois haviam assinado e aprovados seus financiamentos em 2003 (SILVA, 2009).

Na tabela 02 pode-se verificar estes dados, além do quantitativo de hectares adquiridas e o valor dos contratos assinados.

Tabela 02 - Número de famílias beneficiadas, área adquirida e valor total dos contratos no Rio Grande do Sul, através do Programa Banco da Terra, entre 2000 e 2004.

Ano de contratação	Famílias beneficiadas	Área adquirida (ha)	Valor total contratos
2000	765	8.569	16.499.431,00
2001	4.271	50.823	88.754.840,00
2002	3.431	39.569	70.546.094,00
2003	1.757	20.233	36.458.494,00
2004	15	107	261.679,00
TOTAL	10.239	119.301	212.520.538,00

Fonte: (MDA/SRA, 2008 apud SILVA, 2009, p. 66)

Outro dado importante é que diversos municípios foram contemplados com projetos aprovados. Em 2002, o programa contemplou 399 municípios gaúchos, perfazendo um total de mais 80% das cidades do estado, demonstrando a sua enorme capilaridade.

Os recursos destinados as diferentes linhas de financiamento eram provenientes de fundos públicos e sociais, como do Fundo de Amparo ao Trabalhador, entre outros (SILVA, 2009). Os valores do financiamento do Programa Banco da Terra chegavam até R\$ 40.000,00 por família com prazo de 20 anos para pagamento com carência de três anos (GOMES, 2013). O mesmo autor cita (apud MDA, 2006) que os itens financiáveis eram:

i) compra de terras; ii) infraestrutura (construção ou a reforma de residência, disponibilização de água para consumo humano e animal, rede interna de eletrificação, abertura ou recuperação de acessos internos e construção ou reforma de cercas); iii) custos operacionais (despesas cartorárias, a elaboração e o acompanhamento do projeto de financiamento e as despesas topográficas referentes à demarcação de parcelas). Mas a primeira regulamentação do Banco da Terra reduziu para apenas dois os itens financiáveis: compra de imóveis rurais e implantação de infraestrutura (p.128).

5. CONSIDERAÇÕES

A contextualização histórica das políticas agrárias norteadas pelo Modelo de Reforma Agrária de Mercado – MRAM do Banco Mundial no Brasil desde sua implantação até a década atual demonstram mudanças nos contextos sociopolítico e teórico. A reforma agrária de mercado consiste num financiamento para a compra e venda de terra entre agentes voluntários e privados onde os

vendedores recebem em dinheiro a preço de mercado e compradores assumem os custos de aquisição e transação.

O Modelo de Reforma Agrária de Mercado mais parece um programa de marketing alicerçado pelo “notáveis” do Banco Mundial direcionado aos países periféricos e que atendam aos seus interesses do que aos possíveis beneficiários.

A escassez de dados concretos que comprovem a eficácia do Modelo de Reforma Agrária de Mercado é recorrente. Os projetos são bem elaborados e vendidos aos interessados pelo imóvel rural, através de falsas promessas de terras, facilidade de pagamento e crédito e mudança na qualidade de vida. No entanto, a adesão aos programas e aquisição das terra geram elevadas dívidas para as famílias beneficiadas elevadas dívidas, que com o passar dos anos, tornam-se impagáveis, impossibilitando sua permanência no campo.

O acesso e a posse da terra são fundamentais para a dignidade humana, uma alimentação adequada e aumento da qualidade de vida. Assim, é imprescindível o apoio de serviços essenciais como o crédito facilitado, assistência técnica de qualidade, condições de acesso à terra, infraestrutura, acesso a tecnologias adequada a realidade, participação e organização política, acesso ao mercado, preços justos, serviços básicos de educação e saúde visando o bem estar do beneficiado.

Por fim, tais programas não podem ser serem vistos como assistencialistas e sim como alavancadores de uma nova etapa para os beneficiados, estimulando a geração de emprego e renda no campo, trazendo segurança aos beneficiários e oportunizando sua permanência no campo de maneira digna.

REFERÊNCIAS

CAMARGO, L; et. al. A. **Banco da Terra e Crédito Fundiário: entre o passado e o futuro**. XLIII Congresso da SOBER – “Instituições, Eficiência, Gestão e Contratos no Sistema Agroindustrial. Ribeirão Preto/SP, 2005.

DA ROS, C. A. **O processo de implementação do programa Banco da Terra no Rio Grande do Sul: uma leitura política 1999-02**. Revista Eletrônica, Ensaios FEE, vol. 29, n.2, p.28. Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/issue/view/146>>. Acesso em 03 de Mar. de 2019.

DEININGER, W.K; BINSWANGE, H.P. The evolution of World Bank land policy: principles, experience and future challenges. Observador da Pesquisa do Banco Mundial. vol. 14. 1999. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/614861468326135799/pdf/766330JRN0WBRO00Box374385B00PUBLIC0.pdf>>. Acesso em 03 de Mar. de 2019.

DEININGER, K.; et.al. Poder, distorções, revolta e revolta nas relações de terras agrícolas. In: TEÓFILO, E. (Org.) A economia da reforma agrária: evidências internacionais. Brasília: Estudos NEAD, 2001. n.5.

DEININGER, K.; FEDER, G. Instituciones y política de tierras: mensajes fundamentales del Informe de la Investigación sobre política. Texto apresentado no Taller regional sobre asuntos de tierras en Latinoamérica y el Caribe. Pachuca: Hidalgo, maio, 2002.

DESLAURIERS, Jean-Pierre; KÉRISIT, Michéle. O delineamento da pesquisa qualitativa. In: **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 2.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

ESTEVES, M. P. **O Modelo de Reforma Agrária de Mercado do Banco Mundial: Implicações dos Programas Executados no Brasil e na América Latina**. XII Colóquio Internacional de Geocrítica - Independencias y Construcción de Estados Nacionales: Poder, Territorialización Y Socialización, Siglos XIX-XX, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, C. M.P. **A Governança da Terra em Questão: Uma Análise da Política de Crédito Fundiário no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas), Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina. UFSC, Florianópolis, 2013.

LIMA, D.de F. P. **Avaliação de impacto do Programa Nacional de Crédito Fundiário na região Sul do Brasil**. Dissertação de Mestrado em Ciências. Área de concentração: Economia Aplicada. Universidade de São Paulo – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Piracicaba, 2011.

MAIA, A. H. et. Al. **Políticas Públicas de Acesso à Terra: uma análise do Programa Nacional de Crédito Fundiário, em Nova Xavantina (MT)**. Revista de Economia e Sociologia Rural, vol. 56; nº2. Brasília, 2018.

MDA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo: Programa Nacional de Crédito Fundiário**. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/sra-crefun/sobre-o-programa>>. Acesso em 01 de Mar de 2019.

PEREIRA, J. M. M. **A reforma agrária assistida pelo mercado do Banco Mundial na África do Sul e no Brasil (1994-2002)**. Estudos Ibero-Americanos, Porto Alegre, v. 43, n. 1, p. 218-235, 2017.

_____, João M. M. **O modelo de reforma de mercado do Banco Mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria, luta política e balanço de resultados**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, UFRRJ, Rio de Janeiro, 2004.

_____, João M. M. **A disputa política no Brasil em torno da implementação do modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial (1997-2005)**. Revista NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária, ano 8, n.6, p. 92-117, UNESP, Presidente Prudente/SP, 2005.

_____, João M. M. Neoliberalismo, políticas de terra e reforma agrária de mercado na América Latina. In: PEREIRA, J. M. M.; SAUER, S.; (orgs.). **CAPTURANDO A TERRA: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2006.

PEREIRA, J. M. M.; SAUER, S. História e legado da reforma agrária de mercado no Brasil. In: PEREIRA, J. M. M.; SAUER, S.; (orgs.). **CAPTURANDO A TERRA: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2006.

RODRIGUES, P. V. F. A.; RAMOS, N. L. **Discursos sobre o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) no Brasil e Rio Grande do Norte**. Revista Ciências Humanas - Educação e Desenvolvimento Humano – UNITAU, vol. 10, ed 19. p. 126 – 141, 2017.

SAUER, S. **“Reforma Agrária de Mercado” no Brasil: um sonho que se tornou dívida**. Revista Estudos Sociedade e Agricultura, vol. 18, n.1, p. 98-126, UFRRJ, Rio de Janeiro, 2010.

SILVA, F. N. **Agricultura Familiar e Políticas Públicas: estudo sobre o Banco da Terra no município de Canguçu, RS**. Dissertação de Mestrado em Sistemas de Produção Agrícola Familiar, Pelotas: UFPEL, 2009.

SILVA, J. G. et. Al. **O que há de realmente novo no rural brasileiro.** Cadernos de Ciência & Tecnologia02.