

# A Reforma Agrária na Contramão: a controvertida experiência do Banco da Terra

Flávio Sacco dos Anjos\*  
Nádia Velleda Caldas\*\*

---

**Resumo:** Instituído em 1998 pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, o Programa Banco da Terra responde a interesses específicos: estabelecer uma fórmula de acesso à propriedade do solo alternativa ao processo de desapropriação por interesse social. Em lugar de desapropriar terras improdutivas o Governo Federal propõe a compra e venda como forma de viabilizar a instalação de novos estabelecimentos rurais. No curto espaço de tempo compreendido desde sua implantação há elementos que permitem ensejar uma análise sobre o mesmo, à luz da experiência recente desencadeada no Extremo Sul gaúcho. Nesse sentido, cabe perguntar: trata-se de um programa que efetivamente contribui para promover a justiça social no campo, favorecendo a formação de um contingente de agricultores perfeitamente integrados aos mercados e viáveis técnica e economicamente? São estas as grandes questões que esse artigo visa atender.

**Palavras-chave:** questão agrária; Banco da Terra; agricultura familiar; política agrária.

---

Não parece um exagero afirmar que as lutas sociais no campo, os avanços e recuos na solução dos graves problemas da

---

\* Mestre em Sociologia pela UFRGS (1994) e Doutor em Sociologia e Desenvolvimento Rural pela Universidade de Córdoba, Espanha (2000), estando atualmente vinculado ao Programa de Pós-graduação em Agronomia e ao Departamento de Ciências Sociais Agrárias da UFPEL. (Email: flaviosa@ufpel.edu.br).

\*\* Cientista Social (2003) e bolsista de Iniciação Tecnológica Industrial (CNPq) junto ao Departamento de Ciências Sociais Agrárias da UFPEL. (Email: nvcaldas@ufpel.edu.br).

agricultura e do mundo rural confundem-se com a própria história nacional. O que se convencionou chamar “questão agrária” atravessou o tempo, assumindo contornos e especificidades segundo as circunstâncias em que o tema vem sendo focado, os interesses envolvidos, as pressões internacionais, a capacidade de articulação e de resistência das classes dominadas e, como não poderia deixar de ser, o poder das oligarquias locais e o concerto das forças políticas. O fato é que todo aquele que se propõe a minimamente realizar uma aproximação ao tema em questão, tem diante de si uma árdua e complexa tarefa, sobretudo se levamos em conta as últimas décadas e o período subsequente à redemocratização do país iniciada a partir da segunda metade dos anos oitenta. A mesma complexidade se transfere ao exame que fazamos a respeito da atuação do Estado neste âmbito, haja vista as inúmeras contradições subjacentes no plano das políticas públicas voltadas para a agricultura e para o mundo rural.

Nas atuais circunstâncias não são poucas as vozes que reafirmam aos quatro ventos que a reforma agrária representa um assunto superado, um verdadeiro anacronismo que não encontra justificativas mínimas para ser implementada mais além de constituir-se numa mera política compensatória destinada a atender setores excluídos da população rural. Tal entendimento coaduna-se com uma reiterada postura no sentido da renunciar a um projeto em prol do fortalecimento dos setores produtivos internos e de favorecer uma ampla e drástica abertura da economia nacional, que remete ao *supermercado* da globalização a tarefa de suprir um crescente leque de produtos em relação aos quais tornamo-nos grandes importadores. As anunciadas “supersafras” são, sem sombra de dúvidas, raquíticas estatísticas frente às potencialidades de um país que possui a maior superfície agrária do planeta.

Malgrado este estado de ânimo em relação à reforma agrária, por parte de amplos setores da população, mesmo que não necessariamente explícito nos discursos de campanha e de muitas organizações sociais, o certo é que o tema

permanentemente surge nos noticiários da televisão e no cotidiano nacional, movido, como não poderia deixar de ser, pelas contínuas ações produzidas pelos movimentos sociais (especialmente o Movimento dos Agricultores Sem -Terra), via ocupação de prédios públicos e de terras improdutivas.

Diante destes episódios não são somente desafiados a classe política nacional, os comentaristas de plantão, ou os acadêmicos da área, mas os inúmeros setores implicados da sociedade brasileira no sentido de indagarem-se a si mesmos se um amplo programa uma reforma agrária, em pleno século XXI, é realmente necessário e, em caso positivo, que tipo de reforma agrária deve ser feita e quanto da energia e recursos materiais estamos dispostos a investir para torná-la realidade. Na contraditória atuação do Estado nacional vemos cristalizadas repentinas mudanças de rumo, o estabelecimento de novas e infalíveis soluções, a proposição de dispositivos mágicos que definitivamente resolverão o que alguns consideram como “resquícios de um Brasil arcaico”. Por mais incautos que sejamos, temos presentemente a impressão de que a questão agrária nacional mais parece um tubo de ensaio onde as fórmulas mais esdrúxulas são testadas ao arrepio de qualquer compromisso mínimo com os critérios da coerência, equidade e justiça social. É exatamente nesta dimensão que se situa o objeto deste artigo, qual seja, o de fazer uma reflexão sobre o “Programa Banco da Terra” ou “Cédula da Terra”, instituído, em 1998, pelo governo federal. O curto espaço de tempo compreendido desde sua implantação não pode ser visto como entrave para que possamos fazer aqui uma abordagem sobre o mesmo, reconhecendo os limites do espaço aqui disponível.

Trata-se de um programa que efetivamente contribui para promover a justiça social no campo, favorecendo a formação de um contingente de agricultores perfeitamente integrados aos mercados e viáveis técnica e economicamente? O Banco da Terra, e sua peculiar dinâmica de atuação coaduna-se ou mostra-se compatível com outros programas, a exemplo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

(PRONAF) ? São estes os grandes interrogantes sobre os quais este artigo procura situar-se, cujo objetivo central reside em sinteticamente refletir a partir da realidade concreta onde o mesmo foi implementado. Na primeira secção faremos um rápido resgate da história recente das políticas públicas e das mudanças no marco institucional no período coincidente com a chamada Nova República até os dias atuais, concluindo com o surgimento do Banco da Terra. Tratar-se-á de uma breve resenha deste programa governamental, dos objetivos que nortearam sua aparição e de suas principais diretrizes. A segunda secção está dedicada ao exame dos dados e informações relativos a municípios do Sul do Rio Grande do Sul, aos quais tivemos acesso em termos do alcance dos recursos disponibilizados, do número de agricultores beneficiados e outras informações. O artigo encerra com uma discussão a partir dos aspectos relacionados, buscando retomar os questionamentos previamente formulados.

### **A Questão Agrária na Nova República e no Atual Contexto**

Não são poucos os momentos da história nacional em que o tema da Reforma Agrária esteve no centro das atenções nacionais. O exílio de José Bonifácio, a crise das oligarquias no centro-sul do país, os movimentos messiânicos (Canudos, Contestado), as Ligas Camponesas nordestinas ou a conturbada crise econômica e política dos anos 1960, que culminou com o golpe de 1964, são emblemáticos testemunhos da natureza recorrente desta grave mazela nacional que atravessa os séculos de nossa história. Mais recentemente tivemos, ao final do regime militar e da ascensão de uma coalizão de partidos políticos e um novo momento histórico coincidente com o que ficou conhecido como o surgimento da “Nova República” (1985), tendo à testa um presidente eleito (Tancredo Neves), investido no cargo mediante um colégio eleitoral. A miríade de cores partidárias e de tendências no seio da aliança que dava sustentação política ao primeiro governo civil depois de quase vinte anos de ditadura

militar, das mais progressistas, às mais conservadoras, não impediu que se houvesse gestado uma proposta realmente relativamente consistente de Reforma Agrária, materializada no I Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República (I PNRA).

Tal iniciativa tinha por meta, não só o assentamento de 1 milhão e quatrocentas mil famílias no curto espaço de tempo compreendido entre 1985 e 1989, mas o estabelecimento de um novo marco político e institucional para levar adiante um programa de grande envergadura, incluindo a criação de um novo ministério (o extinto Mirad), a contratação de um exército de técnicos agrícolas, agrônomos, advogados, etc, e de serviços indispensáveis para salvaguardar a consecução de metas indiscutivelmente ambiciosas. Junto ao trágico desaparecimento do então Ministro da Reforma Agrária Marcos Freire, sucedeu o recuo dramático da proposta originalmente formulada, a retração da base de sustentação política das correntes progressistas e um conjunto de circunstâncias que culminaram com o assentamento, ao final dos anos oitenta, de menos de 30 mil famílias rurais, cifra esta que se traduz como um triste e melancólico balanço que definitivamente sepultava todas as expectativas geradas em torno da solução da secular crise agrária.

Entre estas circunstâncias figura em destaque o surgimento da “União Democrática Ruralista”, cujo protagonismo não só se fez valer no combate ao I PNRA, mas na formação de uma frente reacionária ao projeto da nova constituição federal (1988) no sentido de frear todo e qualquer avanço na proposição de dispositivos jurídicos que agilisassem o processo de desapropriação de terras improdutivas. O resultado final, como demonstraram alguns estudos (GOMES DA SILVA, 1994), pode ser paradoxalmente visto como retrocesso ao Estatuto da Terra instituído mais de 20 anos antes, em pleno regime militar. A década de oitenta marca também a rápida estruturação do Movimento dos Sem-Terra em nível nacional, como um movimento de massas cujas ações se intensificam notavelmente, seja do ponto de vista das ocupações, seja no

plano das marchas e protestos realizados em praticamente todo o território nacional. O governo Fernando Collor, em que pese a interrupção de seu mandato pelo processo de “impeachment”, peremptoriamente entrou para a história não só por ter sido marcado por escândalos de corrupção, mas pela total inércia de seu governo no âmbito da reforma agrária, configurada, por exemplo, no fato de não haver ajuizado nem mesmo uma única ação desapropriatória (GOMES DA SILVA, op.cit.: 181).

O curto espaço de tempo compreendido entre as décadas de 1960 e 1980 evidencia uma drástica e radical mudança de postura por parte do governo com relação ao setor agrário, mudança esta que se vê refletida naquilo que ficou sendo chamado de alteração do processo de intervenção estatal na agricultura nacional. Se os anos sessenta estiveram marcados por uma política deliberada de concessão de fartos subsídios a um elenco restrito de produtos de grande interesse econômico, mormente os orientados à exportação e/ou à substituição de importações, no período subsequente dá-se uma drástica mudança não só no sentido de restringir o volume de recursos disponibilizados, mas sobretudo na natureza desta atuação, que essencialmente passa a centrar-se na comercialização das safras via garantia de preços mínimos. Os anos oitenta coincidem com um período marcado pela instabilidade macroeconômica e por uma sucessão de planos econômicos e reformas monetárias fracassadas. A crise fiscal e as pressões dos organismos multilaterais são alguns dos fatores apontados para explicar a drástica retração no volume do crédito agrícola, configurado no que ficou definido como “perda da capacidade de regulação” do Estado na agricultura (BELIK, 1997). Em outras palavras,

O esvaziamento da capacidade de financiamento do Estado, já na segunda metade dos anos 80, veio provocar o recuo quase que completo do crédito tradicional aos produtores e empresas agroindustriais. Do ponto de vista da organização dos interesses agropecuários também existiram grandes mudanças. As associações de

produtores e sindicatos que antes estavam estruturados para o trabalho de *lobby* e obtenção de benefícios junto às agências de governo perderam o seu rumo. A máquina de governo se reestruturou e as arenas decisórias passaram a ser outras, muitas delas fora dos limites do Estado brasileiro (BELIK e PAULILO, 2001, p.96; destacado no original).

A ascensão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) à presidência da república, malgrado os compromissos de campanha de priorizar a agricultura, não pode ser vista como mudança de rumo na atuação governamental, mas como o mais notório e rotundo aprofundamento das reformas de corte neoliberal impostas pelos organismos multilaterais. Sob o imperativo da estabilização monetária, materializada na deflagração do Plano Real, todos os demais setores e atividades deveriam estar subordinados, incluindo, logicamente, a produção de alimentos e matérias-primas. A expressiva queda dos preços mínimos e das rendas agrárias ao longo dos anos noventa aparece como reflexo não só da valorização cambial, mas do impacto da abertura do mercado nacional, da liberação das importações e do processo de integração comercial (Mercosul).

Os primeiros anos do governo FHC culminam, no plano macroeconômico, com sucessivos déficits na balança comercial, como resultado, em boa medida, da maior velocidade de crescimento das importações em detrimento das exportações de produtos agrícolas. A desvalorização cambial ocorrida a partir de 1998 trouxe maior competitividade externa aos produtos agrícolas brasileiros, incrementando-se o volume de exportações, em que pese o fato de não ter havido grandes mudanças no sentido de diversificar a pauta de produtos exportados, mantendo-se, quase que invariavelmente, o volume de produtos agrícolas importados e a evasão de recursos para fazer frente a estas importações.

## **O Governo FHV e a Questão Agrária: o velho, o novo e o insólito...**

O segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso iniciado em 1998, após sua reeleição, não obstante a enorme publicidade dos êxitos de seu governo, mostra-se impotente para empreender transformações estruturais mais profundas que atentem ou ponham em risco a aliança estabelecida com as classes mais conservadoras e reacionárias que lhe deram sustentação para ser reconduzido ao cargo de presidente da república. A inspiração neoliberal assume um protagonismo crescente em meio à defesa de todo um discurso que se pauta na idéia de que a dinâmica da economia nacional deve submeter-se à lógica do mercado, cristalizada na proposição do chamado “Estado mínimo”. Contrariamente ao que poder-se-ia pensar, isto não significou restringir a ação estatal na economia, mas simplesmente uma modificação substancial de sua atuação, direcionando-se, doravante, tanto na criação de espaços de expansão e lucratividade para o setor privado quanto na garantia e preservação das condições de reprodução do capital financeiro globalizado. Nesse contexto, os fatos revelam que o alcance e significado das medidas governamentais não fizeram mais que aprofundar o processo de concentração da riqueza, aumentar o ritmo de desnacionalização de nossa economia e o nível de dependência externa. Outrossim, como apontam certos estudos,

Não é por acaso que a agricultura serviu de âncora verde ao plano de estabilização, inviabilizando muitos produtores, em especial, agricultores familiares ou pequenos produtores. Os dados do censo agropecuário 1995/96 mostram que em dez anos houve queda de cinco milhões de postos de trabalho na agricultura (...). Esses dados também mostram a consolidação da tendência à concentração fundiária e a aceleração do processo de expulsão dos trabalhadores rurais (CARVALHO FILHO, 2001, p.193).

Novos estudos (CAMARANO e ABRAMOVAY, 1997; SACCO DOS ANJOS, 2001a e 2001b) revelam hoje a cara de um meio rural que sofreu alterações profundas em sua estrutura e composição, não só do ponto de vista do esvaziamento populacional a que esteve submetido com o advento da modernização conservadora e a reiterada ênfase na expulsão da mão-de-obra que lançou às cidades mais de 30 milhões de pessoas entre as décadas de 1960 e 1980, mas de mudanças que até então se admitia serem exclusivas ou próprias de países industrializados. O meio rural brasileiro, especialmente no âmbito dos estados sulistas, vem sendo alvo de uma tendência cada vez mais marcante no sentido da masculinização e o envelhecimento da população residente. A descoberta destes temas e de outros assuntos insere-se no contexto de um processo de renovação intelectual desencadeado no país que não só recupera a “ruralidade” enquanto objeto de reflexão acadêmica, mas reafirma sua importância do ponto de vista das políticas públicas, no sentido da geração de empregos e oportunidades que venham a reduzir o ritmo de esvaziamento do campo e/ou favorecer um efetivo processo de inclusão social (SACCO DOS ANJOS, 2001a). Se estas novas aberturas e campos de estudo mostram-se como aspectos emergentes, que desafiam a compreensão da realidade agrária e rural do Brasil, os derradeiros anos do segundo milênio apontam os conflitos agrários como um traço absolutamente recorrente no cotidiano nacional. Apesar de alguns avanços no plano das políticas públicas, como no caso do surgimento do PRONAF em 1996, tendo em vista a enorme pressão dos movimentos sociais, cristalizada na grande marcha à Brasília, a retórica governamental prosseguia sem grandes sobressaltos. Apontava, como no primeiro mandato, o caminho da reprodução da velha contradição, ou seja,

Ao mesmo tempo que reconhecia a necessidade de profundas mudanças no campo, o programa apresentado era impotente para tanto. O conceito de reforma agrária adotado, claramente compensatório e de corte

assistencialista, não apresentava condições de alterar o padrão de concentração fundiária que sempre existiu no meio rural brasileiro. Além disso, a coalizão eleitoral que apoiava o então candidato (...) com participação expressiva de correntes políticas tradicionalmente conservadoras e contra a reforma agrária, colocava em dúvida a viabilidade do próprio programa, apesar do seu caráter conservador (CARVALHO FILHO, 2001, p.201).

Parece impensável realizar qualquer esforço de avaliação ou balanço das medidas levadas a termo pelo governo FHC nos últimos anos de seu segundo mandato fora do marco geral que aqui se buscou delinear. À intransigente defesa de conversão da forma familiar de produção em alicerce fundamental de um amplo projeto de desenvolvimento rural, consistente e articulado com mudanças estruturais igualmente profundas (extensão de benefícios sociais, como habitação, energia elétrica, saúde e saneamento) no sentido de beneficiar a população residente no campo e os pequenos municípios nacionais, a realidade concreta desvela o caráter de uma intervenção estatal pautada sobretudo em pressupostos ultrapassados, que não se compromete com frear a espiral concentradora do solo agrícola. Seria a tributação da terra um caminho para corrigir tais distorções? A esse respeito sabemos nós que em nenhum momento da história nacional podemos considerar que o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) tenha assumido qualquer protagonismo ou relevância, seja como mecanismo de geração de receita para financiamento da reforma agrária, seja como dispositivo disciplinador do uso da terra visando coibir ou desestimular (via progressividade) a manutenção de terras improdutivas ou ociosas. No segundo caso, temos o que se convencionou chamar de objetivos extrafiscais no intuito de combater a especulação fundiária e incentivar o aumento da produção e da produtividade agrícolas. O aumento da tributação repercute no sentido de, no curto prazo, produzir a queda do preço de mercado do solo agrícola, diminuindo consideravelmente o custo oportunidade

deste fator de produção. Especialmente no período 1964-1980, em pleno regime militar, insistia-se na tese de que o ITR poderia, no limite, constituir-se em alternativa ao processo de reforma agrária via desapropriação. Não obstante, os fatos evidenciaram que

... o ITR não resultou, na prática, em um imposto efetivo, tanto do ponto de vista fiscal quanto extrafiscal. Em termos fiscais, o ITR, em virtude da baixa carga tributária, decorrente do baixo valor de sua base de cálculo – Valor da Terra Nua (VTN) – e do altíssimo grau de evasão fiscal, não logrou atingir valores significativos de receita. Do ponto de vista extrafiscal, (...) não foi capaz de atingir significativamente os imóveis com baixa utilização e produtividade (...). Deste conjunto de fatores resulta a possibilidade de manutenção dos imóveis rurais como reserva de valor a custo irrisório, o que, praticamente, impede o ITR de servir como instrumento de reforma agrária (DI SABBATO, 1997 apud DI SABBATO, 2001,p.179).

O equívoco não estaria apenas em superdimensionar a capacidade deste imposto como recurso destinado a interromper a corrida pela territorialização do capital inaugurada com a modernização da agricultura, onde a terra, mais que um fator de produção representava a chave para obtenção de créditos agrícolas, mas no fato de reincidir na tese de que, por si só, sem a devida articulação com outras medidas, tal como a desapropriação por interesse social, pudesse induzir a qualquer tipo de mudança mais ou menos consistente. Tanto a lei 8.693/93, que dispõe sobre a regulamentação de dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, garantindo incentivos fiscais relacionados com os graus de utilização e eficiência na exploração, como a lei 9.393/96, surgida posteriormente, representam, indiscutivelmente, mais um lamentável retrocesso,

... uma vez que manteve os defeitos da sistemática de 1979, principalmente no que diz respeito à apuração da

base de cálculo (VTN), e introduziu modificações que resultaram em redução da alíquota total, fazendo com que a alíquota total máxima ficasse em 9%, contra 14% da sistemática de 1979. Ademais disso, ao eliminar o módulo fiscal, que é uma medida relativa de área, passou a utilizar faixas de área em hectares demasiadamente amplas: a alíquota total máxima atingiria os imóveis rurais com área total acima de 15.000 hectares, para o caso geral (DI SABBATO, op.cit., p.182-183).

O início do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso é marcado pela efusiva e bombástica divulgação do que chamou de “Nova Reforma Agrária”, uma iniciativa alardeada na grande imprensa como proposta afinada com os novos tempos, moderna em sua concepção e objetivos, os quais, segundo seus mentores, tem por premissa principal um novo desenho institucional capaz de articular todas as instâncias do poder público na promoção do “novo mundo rural”. O insólito da “nova reforma agrária” aparece materializada em aspectos que cabe aqui chamar a atenção. Nesse sentido, apesar de conservar, ao menos enquanto peça do discurso oficial, a importância da desapropriação enquanto dispositivo para a obtenção de novas terras requeridas para cumprir suas já tímidas metas em termos de famílias a serem assentadas, o governo FHC propõe algo que concretamente não encontra eco na experiência internacional em termos de reordenação fundiária: uma reforma agrária literalmente “via mercado”. Nesse sentido,

Para implantar esse modelo de desenvolvimento rural, o governo, entre outras medidas, anunciou a mudança no sistema de obtenção de terras para fins de reforma agrária cujo instrumento principal passa a ser o Banco da Terra e leilões de terras, em detrimento das desapropriações. Ou seja, para o governo a reforma agrária passa a ser feita, prioritariamente, via mercado (CARVALHO FILHO, 2001, p.215).

As duas últimas mudanças legislativas introduzidas no plano das políticas agrárias foram a Lei Complementar n° 93, de 4 de fevereiro de 1998 e o Decreto n° 3.475 de 19 de maio de 2000, que simultaneamente instituem o Fundo de Terras e da Reforma Agrária e o aludido Banco da Terra. O também chamado “Programa Cédula da Terra”, como aludem Teixeira *et al* (apud CARVALHO FILHO, 2001, p.220) representa uma experiência piloto desenvolvida pelo governo federal, em parceria com o Banco Mundial, no sentido de propor um novo mecanismo que amenize os problemas fundiários. Consiste em dar vazão a uma dinâmica pautada, não no processo de desapropriação por interesse social, tal como define o artigo 186 da constituição federal, mas em uma sistemática centrada via compra direta de terras através de operações realizadas entre, de um lado, proprietários de imóveis rurais e, de outro, pequenos produtores minifundistas e agricultores sem-terra interessados em adquiri-las. A atuação governamental assenta-se não só na disponibilização dos recursos financeiros, mas em disciplinar as regras de funcionamento do referido programa.

Diversos têm sido os argumentos utilizados para defender as vantagens do “Banco da Terra” em relação aos dispositivos previstos no Estatuto da Terra e na legislação proposta para a implantação de uma Reforma Agrária minimamente consistente em suas metas e compromissos. Como exemplos podemos citar o fato de tratar-se, segundo a opinião de seus promotores, de um processo muito mais ágil, dinâmico e flexível, o qual transfere para o mercado a tarefa de regular o valor da terra, dando celeridade no acesso ao solo agrícola, ao mesmo tempo em que supostamente favoreceria uma maior transparência por parte do poder público, diminuindo consideravelmente a vulnerabilidade à corrupção e aos desvios de recursos públicos. Não é necessário ir muito longe para apontar os grandes descabros verificados nas ações desapropriatórias ou os incontáveis processos que por anos se arrastam na justiça, apesar da introdução do chamado “rito sumário”, que, como o próprio nome indica, agilizaria a liberação

de terras improdutivas para fins de reforma agrária. Aos agricultores interessados em participar do programa bastaria apresentarem-se nas agências da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, espalhadas em todo o território nacional, para inscrever-se no programa e candidatar-se a ser um dos contemplados com o programa. A descentralização de sua execução, levada a termo no âmbito dos Estados e municípios, visa superar, no discurso oficial, o excessivo paternalismo do Estado em relação aos assentados, o custo financeiro e o ônus político da reforma agrária, a ser viabilizada, doravante, via Conselhos Municipais, a quem caberia definir metas de assentamento e a quantidade de terras a serem adquiridas.

O “Cédula da Terra” foi inicialmente executado no ano 1997 no Estado do Ceará, sendo posteriormente estendido para os Estados da Bahia, Minas Gerais, Pernambuco e Maranhão. Até março de 2002, como indicam TEIXEIRA e HACKBART (op.cit.), havia financiado a aquisição de 242 imóveis, perfazendo uma área total de 188.806 hectares e envolvendo um total de 7.041 famílias rurais. Se entre 1997 e 1998 havia sido aplicados um total de R\$ 61,8 milhões, dos quais 51% destinavam-se à compra da terra, para 2001 estava previsto para este programa um total de aproximadamente U\$ 150 milhões, sendo 30% procedente do governo federal, 60% mediante empréstimos contraídos junto ao Banco Mundial, 4% relativo à participação dos governos dos cinco estados envolvidos e 6% a título de contrapartida das comunidades envolvidas. Segundo a Secretaria Nacional do projeto, o Banco da Terra, é um mecanismo inovador, com execução descentralizada e operacionalizado por Agências do Banco da Terra estruturadas pelos Estados ou Associações de Municípios em todas as regiões do país. Outro aspecto importante está na flexibilidade e transparência, já que é o próprio beneficiário quem escolhe e negocia, diretamente com o vendedor, a propriedade que deseja comprar para o desenvolvimento da atividade produtiva, seja ela ligada à agricultura, pecuária, turismo rural ou artesanato.

No financiamento pelo Banco da Terra os produtores rurais têm até 20 anos para pagar o financiamento, com até 3 anos de carência, sendo os juros prefixados, em média, entre 6,8% e 10% ao ano, com rebate de até 50% para os que efetuarem em dia os pagamentos. Têm acesso ao Programa trabalhadores que comprovem, no mínimo, cinco anos de experiência em atividade rural e que estejam, prioritariamente, organizados em associações, cooperativas ou condomínios rurais. O imóvel financiado é a garantia real do empréstimo, ficando alienado até o pagamento final. Segundo dados da Secretaria Nacional, o Banco da Terra iniciou sua operacionalização a partir de outubro/1999, tendo beneficiado, passados os primeiros dois anos, cerca de 40 mil famílias de empreendedores rurais em aproximadamente 1.300 municípios do Brasil, numa área de 760 mil hectares. Com execução em 20 Estados, por meio de 65 Agências Estaduais e Regionais, já disponibilizou, na posição de dezembro/2001, um total de R\$ 680 milhões, sendo a Zona Sul do Rio Grande do Sul contemplada, no período de agosto de 2000 a março de 2002, com o montante total de R\$ 14.500.000,00.

Mas não são poucos os questionamentos dirigidos a este programa instituído pelo governo federal. Parte deles não centra-se apenas no fato de ser esta uma iniciativa sem referência ou paralelo na história universal, mas por contrariar todos os princípios de coerência pelo simples fato de converter um dos recursos mais abundantes deste país – a terra – em objeto de supervalorização, o qual, sem sombra de dúvida, pelas características do programa, parece induzir inexoravelmente à especulação. Apesar da curta existência do programa, reiteradamente surgem novas e contundentes críticas, já em tom de denúncia, como as que constam no chamado “Dossiê Projeto Cédula da Terra”, elaborado no Fórum Nacional de Reforma Agrária. No entendimento dos autores:

o Cédula perdeu completamente o seu caráter experimental com a criação e implementação, também

com o considerável suporte financeiro do Banco Mundial, do Banco da Terra, antes mesmo da conclusão do projeto-piloto. Conseqüentemente, todas as propostas e compromissos de avaliação do processo de implantação e viabilidade desse projeto não passaram de promessas vazias para amenizar a resistência dos movimentos sociais organizados. Em segundo lugar esse projeto não tem um caráter puramente complementar. Esse argumento também é falacioso porque os recursos estão sendo massivamente deslocados do orçamento do Incra para o Banco da Terra, com apoio do Banco Mundial” (TEIXEIRA E HACKBART, apud CARVALHO FILHO, 2001, p. 221).

Na breve resenha que fizemos a respeito do tratamento dispensado pelo governo à questão agrária, ficou clara a tese de que a concertação dos interesses políticos e a aliança de classe firmada nas eleições presidenciais de 1994, renovada posteriormente em 1998 por ocasião do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, são indefectivelmente, os grandes vetores determinantes do rumo que foi dado a esta grave mazela nacional. Desafortunadamente são poucos os estudos que enfocam situações concretas em que o Banco da Terra vem sendo implementado, especialmente no que toca aos reais benefícios que acarreta, tanto do ponto de vista do agricultor familiar, quanto no que se refere às estruturas econômico-produtivas locais. Frente ao tema não cabem posições ambivalentes. Se na retórica governamental tal iniciativa é coroada de êxitos, a cada dia surgem mais e mais indícios de que muitos agricultores não poderão fazer frente aos compromissos financeiros assumidos, inviabilizando sua reprodução social a médio e longo prazo. Outro dos aspectos negativos, que literalmente depõem contra a proposta de reforma agrária, leva em conta o fato de que dito programa artificializa o mercado de terras em nível dos pequenos municípios, acarretando uma espiral especulativa que serve como dispositivo de desajuste das estruturas regionais.

Essa constatação tem por base a avaliação do custo por hectare entre municípios contíguos onde os valores, como fruto desta dinâmica, mostram-se absolutamente discrepantes com os próprios dados oficiais. O informe realizado por TEIXEIRA *et al* (2002), a propósito, registra situações no Estado do Maranhão em que nas avaliações do INCRA os preços médios das terras situaram-se em R\$ 82,00 por hectare, enquanto que nas aquisições via Cédula da Terra atingiu-se um valor muito acima, chegando a R\$ 152,00/hectare. Além desse aspecto surgem evidências de que inclusive propriedades improdutivas, passíveis de desapropriação, estariam sendo disponibilizadas como objeto de compra através deste recurso, configurando, desse modo, a face mercantil e lucrativa de um programa que se choca frontalmente com os fundamentos da reforma agrária.

### **O Banco da Terra no Extremo Sul Gaúcho**

Nesta sub-região específica do Rio Grande do Sul, a operacionalização do Programa está sendo feita através da Unidade Técnica vinculada à AZONASUL (Associação dos Municípios da Zona Sul), sendo que esta abrange os seguintes municípios: Amaral Ferrador, Arroio do Padre, Arroio Grande, Canguçu, Capão do Leão, Cerrito, Chuí, Cristal, Encruzilhada do Sul, Herval, Jaguarão, Morro Redondo, Pedras Altas, Pedro Osório, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, Santana da Boa Vista, São José do Norte, São Lourenço do Sul e Turuçu. Trata-se de uma sub-região – o Extremo Sul Gaúcho – em que encontramos municipalidades onde as propriedades com menos de 50 hectares são absolutamente dominantes, superando uma proporção equivalente a 80% do conjunto dos imóveis rurais, como no caso de Canguçu, Morro Redondo, Amaral Ferrador ou Pelotas, até localidades onde temos a presença de explorações de maior tamanho e/ou de caráter empresarial. É o caso de Arroio Grande, Jaguarão ou Santa Vitória do Palmar. Mas se nos municípios onde predominam médias e grandes propriedades rurais temos o

arroz irrigado, a pecuária extensiva (bovinos e ovinos) como atividades agropecuárias predominantes, nas localidades onde é hegemônica a presença das pequenas propriedades rurais e minifúndios temos a fruticultura de clima temperado (pêssego), fumo, horticultura, feijão, pecuária leiteira, morango, avicultura e outros tantos produtos que representam os grandes eixos de sustentação econômica das famílias rurais.

Os dados e informações que a seguir apresentaremos, têm por base o conjunto de processos implementados ao longo do período compreendido entre agosto de 2000 até março de 2002. A partir do levantamento de dados referentes à movimentação financeira durante este intervalo de tempo, verificou-se que foi contemplado um total de 645 beneficiários, correspondendo a um financiamento médio para a aquisição do imóvel rural no valor de R\$ 22.242,85.

Segundo os dados da tabela 1, o município de Canguçu obteve o maior número de beneficiários (193) e, conseqüentemente, foi contemplado com uma fatia maior dos recursos destinados ao financiamento (27%), redistribuindo uma área de 3.050 ha com um tamanho médio de 15,81 ha por beneficiário. A seguir destacam-se os municípios de Pinheiro Machado com 71 beneficiários, São Lourenço do Sul (58), Piratini (55) e Pelotas (50). A grande diferença existente entre os municípios em termos do número de beneficiários, que conseqüentemente foram contemplados com valores diferentes da verba total destinada ao programa neste período, deu-se em função de que a maioria deles não enviou projetos à unidade técnica e não se estruturou adequadamente para a execução do programa. Em se tratando do custo do imóvel rural, os dados da Tabela 2 indicam que o valor total do hectare variou de R\$ 841,86 em Herval, até R\$ 2.093,93 em Jaguarão. Mas se tomamos por base o valor da terra nua, ou seja, sem o valor correspondente ao custo da infra-estrutura e benfeitorias, as diferenças são igualmente importantes no valor dos imóveis. Nesse contexto, se no município de Herval a terra nua foi adquirida a preço médio de R\$ 647,94 (o menor valor da Zona

Sul), em Rio Grande o preço médio foi de R\$ 1.485,40, ou seja, 129% maior que no caso de Herval. Do mesmo modo, em Capão do Leão, Santa Vitória do Palmar, Cerrito, Pedro Osório e Pelotas, o valor médio para a aquisição do hectare de terra nua, ultrapassou a casa dos R\$ 1.000,00.

Seriam estas diferenças atribuíveis ao potencial agrícola dos solos, à localização do mesmo em termos da proximidade dos centros consumidores ou, do contrário, haveria outros aspectos envolvidos? Não é necessário insistir muito no fato de que a dinâmica do preço da terra é afetada tanto por aspectos macroeconômicos, tais como a natureza das políticas agrícolas, regras de tributação vigentes, comportamento dos mercados, etc, como também das características regionais e locais, de sorte que até mesmo aspectos alheios à esfera da produção (usos não-agrícolas do solo, pressão demográfica, etc) formam parte de um amplo espectro de fatores que interferem nos mercados da terra rural. Sabemos nós que numa economia inflacionária a compra de terras funciona como reserva de valor ante a corrosão da moeda. O mesmo se pode dizer a respeito de investimentos públicos (obras de infra-estrutura) em uma determinada área territorial, cujo reflexo imediato é o aquecimento do mercado de terras motivado pela expectativa futura de sobrevalorização da propriedade. A figura A expõe de forma clara as grandes diferenças relacionadas com o valor da terra nua nas operações envolvendo o Banco da Terra no Extremo Sul Gaúcho. Poder-se-ia apontar uma série de justificativas para explicar tais discrepâncias, que, certamente não podem ser atribuíveis ao componente inflacionário ou outros aspectos relacionados com o maior ou menor grau de aquecimento das atividades produtivas. Infelizmente, as estatísticas disponíveis não nos permitem extrair conclusões minimamente satisfatórias. As impressões aqui refletidas têm por base informações obtidas junto às comunidades rurais com agricultores e profissionais dedicados às atividades agropecuárias.

Tabela 1 - Número de beneficiários, valor do financiamento total em Reais (R\$), área total em hectares e área média financiada por município da AZONASUL.

Município	Beneficiários	Financ. Total	Área (ha)	Área média (ha)
Amaral Ferrador	12	221.176,94	189,36	15,78
Arroio do Padre	16	314.419,09	262,25	16,39
Arroio Grande	15	434.749,11	458,47	30,56
Canguçu	193	3.872.344,19	3050,42	15,81
Capão do Leão	16	369.600,27	254,96	15,93
Cerrito	20	411.047,54	290,82	14,54
Cristal	26	459.181,60	415,66	15,99
Herval	7	219.318,10	260,52	37,22
Jaguarão	2	40.622,15	19,40	9,70
Morro Redondo	35	590.664,97	481,74	13,76
Pedro Osório	34	682.668,10	519,54	0,00
Pelotas	50	920.807,02	709,93	14,20
Pinheiro Machado	71	2.464.192,96	1864,04	26,25
Piratini	55	1.557.704,99	1356,16	24,66
Rio Grande	8	175.126,07	96,65	12,08
Santa Vitória do Palmar	16	499.867,19	354,77	22,17
Santana da Boa Vista	5	96.214,00	103,60	20,72
São Lourenço do Sul	58	923.371,30	873,57	15,06
Turuçu	6	93.561,03	74,40	12,40
<b>TOTAL</b>	<b>645</b>	<b>14.346.636,6</b>	<b>11636,2</b>	<b>18,04</b>
		2	5	

Fonte: Pesquisa de Campo

Nesse sentido, nos contatos mantidos com agricultores de Pelotas e região, tendo em vista os objetivos desta pesquisa, algumas declarações merecem registro. Alguns depoimentos de produtores dão conta que: o valor médio pago por um hectare de terra nua, antes do programa (Banco da Terra) ser implantado, era de aproximadamente R\$ 650,00, sendo depois cotado, tão logo iniciado o programa, a um valor médio correspondente a R\$ 1.026,00. Estes dados e informações indicam uma tendência já constatada em outras partes do Brasil, confirmando a tese de que o Banco da Terra está produzindo um sensível incremento no valor real da terra. É bem possível que outros fatores possam estar influenciando este quadro. O tema requer pesquisas ulteriores e com um nível de aprofundamento compatível com a complexidade do tema e dos inúmeros aspectos envolvidos. O fato é que as premissas do Banco da Terra, em sua peculiar lógica de funcionamento, chocam-se frontalmente com os fundamentos de uma Reforma Agrária que reiteradamente vem sendo escamoteada. O elemento mais evidente prende-se à questão de tornar o custo de desapropriação dos imóveis muito mais elevado aos cofres públicos. Os mais críticos julgam ser este, mais do que um mero efeito colateral, uma intenção explícita que torna ainda mais difícil a tarefa de aumentar a oferta de terras a serem efetivamente incorporadas ao processo de produção.

Tabela 2 - Médias dos valores em Reais (R\$) do hectare, ano 2001, nos municípios que integram a Associação dos Municípios da Zona Sul do Rio Grande do Sul (AZONASUL).

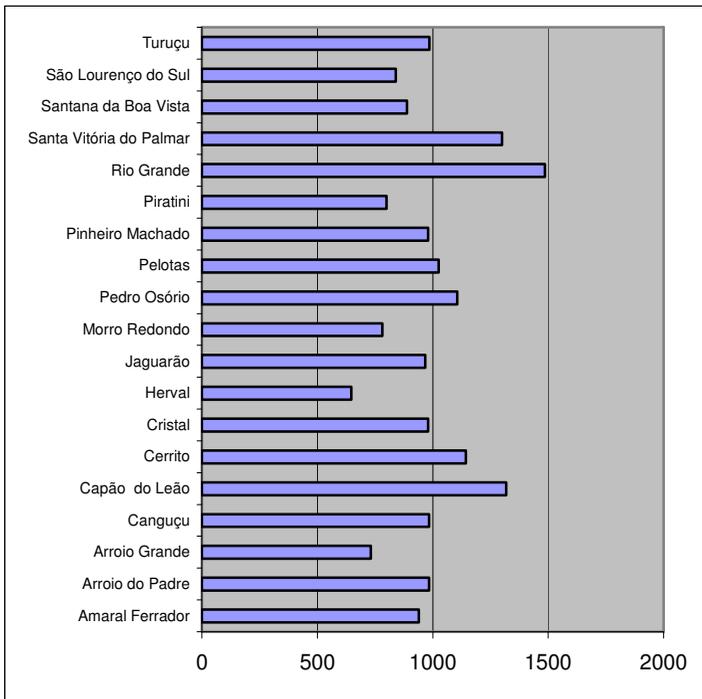
<b>Municípios</b>	<b>Terra Nua</b>	<b>Benfeitorias + Infra Estrutura</b>	<b>Outros Custos</b>	<b>Custo total</b>
Rio Grande	1.485,40	271,88	54,72	1.812,01
Capão do Leão	1.318,02	49,03	82,60	1.449,66
Santa Vitória do Palmar	1.300,56	50,74	57,68	1.408,98
Cerrito	1.143,52	205,80	62,82	1.413,40
Pedro Osório	1.105,71	132,79	75,42	1.313,99
Pelotas	1.026,05	212,56	59,27	1.297,05
Turuçu	985,62	262,37	9,56	1.257,54
Arroio do Padre	984,62	152,53	68,33	1.198,93
Canguçu	983,54	215,22	72,07	1.269,45
Cristal	980,18	76,99	47,54	1.104,70
Pinheiro Machado	979,35	284,22	58,46	1.321,97
Jaguarão	967,63	1.066,39	59,90	2.093,93
Amaral Ferrador	939,77	152,78	75,48	1.168,02
Santana da Boa Vista	888,03	0,00	40,68	928,71
São Lourenço do Sul	839,50	165,95	50,96	1.057,01
Piratini	799,59	290,15	57,93	1.148,61
Morro Redondo	781,18	360,54	62,68	1.226,11
Arroio Grande	731,79	159,45	56,44	948,26
Herval	647,94	153,54	40,37	841,86

Fonte: Pesquisa de Campo.

A insuficiência de dados referentes às propostas financeiras enviadas à instituição credora (Banco do Brasil), impediu que se pudesse estimar o número total e a natureza das atividades a serem desenvolvidas pelos beneficiários no estabelecimento adquirido, tampouco a expressividade em relação à receita líquida gerada. Este indicador (RL) nada mais é

do que a diferença obtida entre o valor da produção<sup>1</sup> e o custo de produção das operações agrícolas, tendo sido construído no intuito de realizar uma aproximação quanto à capacidade do beneficiário do programa no sentido de cumprir com o cronograma de pagamentos previamente estabelecido.

Figura 01 - Preço médio do hectare nos municípios da AZONASUL, considerando-se apenas o valor terra nua no ano de 2001.



Fonte: Pesquisa de Campo

<sup>1</sup> O valor da produção é obtido, multiplicando-se a área plantada pela produtividade obtida, segundo o preço pago ao produtor.

Na Tabela 3, observa-se que esta receita não está igualmente representada entre os municípios na Zona Sul. Primeiro, em função de que o número de beneficiários é bastante variável em cada um dos municípios, e também porque a “eficiência técnica” dos projetos varia em cada município de acordo com a estimativa de produção e tipo de atividade a ser desenvolvida, sendo indicada, nesta tabela, pela receita líquida gerada anualmente a partir de cada unidade de R\$ investido (RL/R\$ investido). O município de Canguçu gera a maior parcela da receita total que circula na região devido ao grande número de beneficiários contemplados com o programa. Cabe ressaltar, que neste município, para cada unidade de Real investido são presumivelmente gerados anualmente R\$ 1,099, perdendo em nível de eficiência técnica apenas para o município de Santa Vitória do Palmar (R\$1,314 / R\$ investido), o que não é relevante, levando em consideração o número reduzido de beneficiários neste município (16), 8,3% em relação ao número de beneficiários de Canguçu (193).

Tabela 3 - Receita Líquida gerada por município da Zona Sul, receita média por hectare e retorno em receita líquida para cada unidade de Real (R\$) investido via crédito.

<b>Município</b>	<b>Receita Líquida</b>	<b>RL/ha</b>	<b>RL/R\$1,00 investido</b>
Amaral Ferrador	178.896,15	944,74	0,809
Arroio do Padre	272.403,47	1038,72	0,866
Arroio Grande	273.677,87	596,94	0,630
Canguçu	4.256.657,93	1395,43	1,099
Capão do Leão	199.122,74	781,01	0,539
Cerrito	83.453,40	286,96	0,203
Cristal	452.516,48	1088,66	0,985
Herval	175.757,25	674,65	0,801
Jaguarão	32.269,23	1663,36	0,794
Morro Redondo	588.598,53	1221,82	0,997
Pelotas	951.317,27	1340,02	1,033
Pinheiro Machado	1.553.610,26	833,47	0,630
Piratini	1.032.741,43	761,52	0,663

---

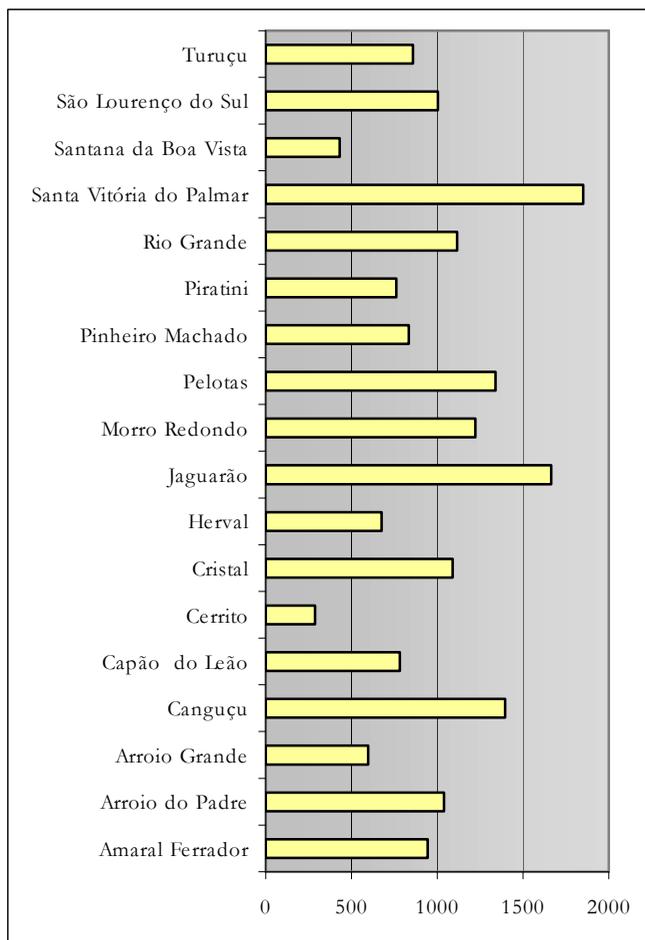
Rio Grande	107.812,35	1115,52	0,616
Santa Vitória do Palmar	656.891,66	1851,59	1,314
Santana da Boa Vista	44.739,06	431,84	0,465
São Lourenço do Sul	876.253,23	1003,07	0,949
Turuçu	63.908,31	858,98	0,683

---

Fonte: Pesquisa de Campo

Outrossim, a grande diferença entre as receitas líquidas estimadas reveste-se de importância na medida em que desvela um outro ponto polêmico acerca da dinâmica do Banco da Terra, centrado fundamentalmente no fato de que estas são concebidas a partir de projeções de produtividade das atividades agropecuárias. Mesmo em se tratando de propriedades rurais situadas em municípios vizinhos e com sistemas de produção bastante semelhantes, a realidade destes números parece apontar no sentido de que os rendimentos estão superestimados. A consequência imediata reside no fato de que há uma alta taxa de risco de inadimplência do ponto de vista do pagamento do recurso financiado, podendo, no limite, inviabilizar economicamente a unidade de produção contemplada com este programa. Que razões haveria, por exemplo, para explicar que no município de Cerrito tivéssemos o quarto maior valor da terra nua (R\$ 1.143,52) e uma receita líquida estimada de apenas R\$ 286,96, quase cinco vezes menor que em Canguçu? Surpreendemos tais indicadores (Ver Figura 2), considerando que se tratam de municipalidades contíguas e com enormes similitudes entre os sistemas de produção. Há superestimação das receitas em Canguçu ou subestimação em Cerrito?

Figura 2. Receita Líquida média por hectare nos municípios:



Fonte: Pesquisa de Campo.

Há, entretanto, um outro aspecto que merece ser destacado no que tange à sistemática de funcionamento do Banco da Terra, levando em conta a questão do PRONAF e das

articulações existentes entre ambos programas governamentais. Todo o agricultor contemplado junto ao Banco da Terra é potencialmente candidato à obtenção de crédito junto ao PRONAF, desde que cumpridos os requisitos para tanto. Um dos mais importantes documentos é justamente a chamada “carta de aptidão” de agricultor familiar, no qual este comprova tal condição, tendo como premissa fundamental o fato de não dispor de uma área de terra que exceda a 4 módulos fiscais, havendo contratado no máximo dois trabalhadores durante o último ano agrícola. É nesse contexto que as informações obtidas junto aos agricultores permitiram constatar a existência de uma considerável margem de interferência na escolha dos agricultores do Banco da Terra que serão contemplados com os recursos do PRONAF por parte dos gestores deste programa. Alguns destes claramente revelaram o favorecimento a certos grupos e comunidades, em detrimento de um compromisso com a transparência na escolha dos agricultores. Não é necessário insistir muito quanto ao fato de que os recursos do PRONAF representam hoje uma importante ferramenta para a dinamização das propriedades rurais familiares que historicamente têm sido alijadas no acesso ao crédito rural oficial, razão pelo qual torna-se imprescindível corrigir estas distorções e aperfeiçoar sua sistemática de funcionamento. Movidos pelo esforço de conter o crescimento no preço das terras, alguns Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural optaram por estabelecer um teto máximo do valor do hectare negociado. Tal medida, como é de esperar, visa coibir abusos e distorções produzidas pelo aquecimento no mercado de terras. Entrementes, segundo o relato de alguns conselheiros, a iniciativa mostrou-se inócua, em muitos dos casos, diante do fato de que as operações de compra e venda têm sido feitas com o advento de ágio cobrado pelo vendedor à revelia da transação oficial e da ciência do próprio conselho. O último aspecto que nossa pesquisa identificou prende-se ao fato de que uma proporção crescente dos beneficiários do Banco da Terra não pode aceder ao PRONAF. Isso ocorre em função de que, ao honrarem os compromissos de amortização da compra do

imóvel, mostram estes um balanço financeiro comprometido que lhes inviabiliza para fazer frente ao pagamento do PRONAF crédito, especialmente no caso da modalidade investimento. Seria este mais um efeito deletério e imprevisto do programa?

## **Conclusões**

O propósito deste texto foi realizar uma reflexão preliminar sobre a experiência do Programa “Banco da Terra” em seu curto período de funcionamento. Sua concepção insere-se no emaranhado de contradições que marcam a atuação do Estado no âmbito do que afeta à solução da questão agrária. Mais do que uma posição ambivalente, a atuação estatal não pode ser avaliada de forma desconectada dos imperativos impostos pela aliança de classe que levou Fernando Henrique Cardoso à presidência da república em seus dois sucessivos mandatos. Os pequenos avanços em termos da realização de novos assentamentos ou mesmo a conquista de certos espaços políticos não foram outra coisa senão resultado direto da pressão dos movimentos sociais, se bem que sempre intercalados com novos recuos ou retrocessos como a repentina supressão de alguns programas e iniciativas orientadas a apoiar os assentamentos de reforma agrária, como no caso do Projeto Lumiar, criado fundamentalmente para oferecer assistência técnica aos agricultores assentados. Frente aos atrasos do governo federal na liberação de recursos para a reforma agrária e/ou do descumprimento de compromissos assumidos com a sociedade civil, os movimentos sociais reagem intensificando o ritmo de ocupações de propriedades, de prédios públicos e de outras ações espetaculares como a que protagonizou o militante do MST gaúcho em sua passagem fugaz pela Palestina em solidariedade ao líder Yasser Arafat.

Estes fatos mostram que a luta pela terra tem crescentemente sido remetida para o espaço midiático, circunstâncias estas que permanentemente obrigam o conjunto da sociedade brasileira a perguntar-se sobre o tema da reforma agrária, sobre a conveniência ou não do governo intervir no

sentido de reverter um quadro francamente explosivo. Comparado com os governos precedentes, os números do governo FHC são bastante consistentes se levamos em conta que no período 1995-1999 foram assentadas cerca de 380 mil famílias em 2.723 projetos, contra apenas 143 mil famílias entre os anos 1985 e 1994. A meta que a si próprio estabeleceu, de assentar 280 mil famílias em quatro anos, como alega o próprio governo, “É modesta, diante da magnitude do problema fundiário brasileiro, mas é audaciosa, se comparada ao que foi feito ao longo da história do país” (GUANZIROLI *et al*, 2001, p.217).

Em suma, quando examinados à luz dos últimos decênios, estes dados mostram-se bastantes auspiciosos. Não obstante, quando confrontamos outras estatísticas, a situação não parece tão alvissareira. Os dados do último censo agropecuário do IBGE indicam que a concentração fundiária cresceu no campo brasileiro. Assim, os estabelecimentos com área acima de 1.000 ha, que em 1970 representavam 0,7% do total e detinham 39,5% da área, em 1995 passaram a representar 1% do número total de estabelecimentos, acumulando 45% da área total. A mesma fonte indica que entre 1985 e 1995 houve uma diminuição geral no número de estabelecimentos agrícolas da ordem de 941.944, passando de 5.801.809 para 4.859.865 estabelecimentos, abrangendo 353,6 milhões de ha, ou seja, 21,3 milhões de ha a menos que em 1985. Entretanto, como indica a mesma fonte, nada menos que 96% dos estabelecimentos extintos (906.283 no total) possuíam área inferior a 100 ha, sendo que a maior redução deu-se com os estabelecimentos de até 10 ha, que se viram reduzidos em nada menos que 662.448 unidades agrárias. Em suma, se a título de ilustração enxergamos a reforma agrária como uma casa em que entraram pela porta da frente uma média anual de 74,5 mil famílias/ano assentadas entre 1995 e 1999, pela porta dos fundos saiu um montante muito maior, da ordem de 90,6 mil estabelecimentos familiares/ano, ou seja, um saldo francamente negativo (-16,1 mil) entre assentados e “desassentados”. Os problemas não podem ser exclusivamente debitados à inércia do governo em incrementar o ritmo de novos

assentamentos ou ao atraso na liberação de recursos prometidos. A abertura comercial, a liberalização das importações de alimentos e matérias-primas, o reiterado protecionismo às culturas de exportação (*commodities*) representam forças poderosíssimas que produzem a marginalização e exclusão social de uma enorme massa de agricultores familiares que não encontram espaço em mercados oligopolizados e altamente competitivos. Ao que parece, este quadro tenderá a agravar-se com as pressões advindas da implantação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) que certamente imporá um novo ordenamento para o país na divisão internacional do trabalho, cujos sacrifícios pesarão, como de costume, sobre as classes mais desfavorecidas da sociedade nacional.

Inúmeras são as evidências de que no atual contexto o MST representa o maior movimento social da América Latina. Apesar de sua vinculação agrária e rural, não são poucas as vozes que identificam a crescente incorporação de trabalhadores urbanos, arrematados crescentemente na periferia de grandes cidades, como se fora um grande movimento de desocupados funcionais, a cuja condição chegaram, tanto como resultado da modernização no campo como do próprio desemprego estrutural de uma sociedade que, como nenhum país do mundo, urbanizou-se de um modo precoce e absolutamente violento.

A urgente necessidade de fortalecer os setores produtivos nacionais, incluindo o aprofundamento no apoio à agricultura familiar, o incremento de sua participação na oferta de alimentos e matérias-primas, diminuindo assim a dependência externa com as importações, já seriam argumentos suficientemente fortes para levar a frente uma reforma agrária realmente consistente. Todavia, parece cada vez mais premente e inadiável a opção por uma política pública de geração de empregos (agrícolas e não-agrícolas) e, nesse sentido, distribuir terra e apoiar as famílias rurais significaria criar oportunidades e fortalecer a inclusão social, resgatando a enorme dívida social que pesa sobre os ombros de toda a nação em relação à gente do campo. O recorrente viés urbano na alocação de recursos no âmbito da

saúde, da educação, do saneamento e de outras esferas, converteu o rural em sinônimo do não-desenvolvimento da não-assistência, da não-relevância para os destinos do país, a não ser a de converter-se em espectador ante a lenta agonia do próprio esvaziamento demográfico e cultural.

Mas esta reforma agrária que se postula, que converta o assentamento rural na âncora de uma ampla estratégia de ocupação da força de trabalho, seja na produção agrícola, seja na transformação e beneficiamento dos produtos, necessariamente não pode renunciar ao esforço de lançar mão do mais poderoso instrumento de democratização do acesso à terra, qual seja, a “desapropriação por interesse social”, nos termos que define o Estatuto da Terra. Esta repercute, como nenhum outro processo de intervenção estatal, no sentido de reduzir o valor do solo agrícola e dos ativos agrários, favorecendo a diminuição da pressão especulativa sobre o “fator terra”. Já vem de longe esta tendência de incremento do valor do solo agrícola, mas é inegável que esta se intensifica no auge da modernização da agricultura brasileira (décadas de 1960 e 1970) na medida em que seu controle converteu-se em dispositivo viabilizador dos fartos subsídios do crédito rural. O caráter de nossa revolução verde, tal como ficou demonstrado, trouxe consigo uma pressão de corte nitidamente especulativo sobre o solo agrícola, erguendo-se como um verdadeiro aguilhão para promover o que se conhece como “*territorialização do capital*” (MARTINE, 1991:20). Sob o impacto deste mecanismo, a crescente pressão por terras acarreta, de um lado, a extinção de todas as formas de produção e de trabalho que desinteressam ao capital especulativo, incluindo o segmento de trabalhadores rurais que detenham um acesso precário ao solo agrícola. Por outro lado, dita pressão se faz sentir igualmente sobre o conjunto de pequenos proprietários que persistem no campo. Ainda que possuam a propriedade formal de suas terras, muitos destes não resistem ao assédio de grandes produtores e de empresas capitalistas, vendendo suas propriedades e migrando para os centros urbanos. Este quadro vem sendo verificado em toda a

Região Sul do Brasil, mas particularmente nos anos setenta no meio rural paranaense e gaúcho em meio ao incessante ciclo de expansão da soja.

Se as novas premissas defendidas hoje pelos que propugnam uma nova sistemática de atuação na erradicação da pobreza que grassa no seio da sociedade nacional via “desprivatização dos espaços rurais” (GRAZIANO DA SILVA, 2000) estiverem certos, o aludido programa “Banco da Terra” mostra-se como absolutamente antitético, irredutivelmente antagônico. Transferir para o mercado a tarefa de definir o custo da terra revela-se como uma estratégia absolutamente equivocada. Nas regiões do país onde a terra permanece concentrada, a opção por esta via, contrariamente ao uso da desapropriação por interesse social, não altera os fundamentos da exploração protagonizada pelas elites rurais. Além disso, converte um problema social e político em objeto do negócio. As enormes discrepâncias no preço das terras, mesmo entre municípios próximos e terras de qualidade e vocação agrônômica bastante similar, demonstram a gravidade das denúncias relatadas em depoimentos dos próprios produtores. Tal como aludimos anteriormente, a deflagração do Banco da Terra vem induzindo a um crescente incremento no valor da propriedade rural, não por seu valor intrínseco, mas pela possibilidade aberta de, literalmente, “esquentar o negócio imobiliário”. Se a “mão invisível” do mercado nunca foi forte o suficiente para frear o surgimento dos grandes trustes e conglomerados monopolistas, não o será igualmente para criar as condições para promover a justiça social no campo e a desconcentração da riqueza nacional.

### **Bibliografia**

BELIK, W. Changing Patterns of State Intervention in the Brazilian Agro-industrial Complex. In: *Sociologia Ruralis*, Netherlands, vol. 37, nº 3, 1997, december p. 405-424.

BELIK, W. e PAULILO. O financiamento da produção agrícola brasileira na década de 90: ajustamento e seletividade, in: Leite, S. (org.) *Políticas Públicas e Agricultura no Brasil*, Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2001, p.95-120.

CAMARANO, A. A. e ABRAMOVAY, R. Êxodo Rural, Envelhecimento e Masculinização no Brasil: Panorama dos últimos cinquenta anos, in: XXI ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 1997, 20 p. (mimeo)

CARVALHO FILHO, J.J. Política Agrária do Governo FHC: desenvolvimento rural e a Nova Reforma Agrária, in: LEITE, S.(org.) *Políticas Públicas e Agricultura no Brasil*, Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2001, p.193-223.

DI SABBATO, A. A Tributação da Terra Agrícola: questões gerais e considerações sobre o caso brasileiro, in: LEITE, S.(org.) *Políticas Públicas e Agricultura no Brasil*, Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2001, p.169-191.

GOMES DA SILVA, J. A Reforma Agrária no Brasil, in: STÉDILE, J.P. (org.) *A Questão Agrária Hoje*, Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1994, p.165-190.

GRAZIANO DA SILVA, J., O Novo Rural Brasileiro, in: *Nova Economia*, vol.7, nº 1, Belo Horizonte, 1997, p. 43-81.

GRAZIANO DA SILVA, J., Políticas não-agrícolas para o novo rural brasileiro, in: IAPAR, *Ocupações Rurais Não-Agrícolas* – Oficina de atualização temática, Londrina: IAPAR, 2000, p. 175-189.

GUANZIROLI, C.; ROMEIRO, A.; BUAINAIN, A.M.; DI SABBATO, A.; BITTENCOURT, G. *Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Século XXI*, Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

MARTINE, G. A (1991) Trajetória da Modernização Agrícola: A quem beneficia? In: *Revista Lua Nova*, nº 23, março, S. Paulo: CEDEC. p.7-37.

SACCO DOS ANJOS, F. Agricultura Familiar, Pluriactividad y Desarrollo Rural en el Sur de Brasil, in: *Revista Internacional de Sociología* (RIS), 2001, Espanha, Tercera Época, nº 28, Jan-Abr, p. 173-205.

SACCO DOS ANJOS, F Pluriatividade e Ruralidade: Enigmas e Falsos Dilemas, in: *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, n° 17, outubro, 2001a, p. 54-80.