

Alexandra Maria de Oliveira

A Participação do Banco Mundial no Mercado de Terras no Brasil e no Mundo



A Participação do Banco Mundial no Mercado de Terras no Brasil e no Mundo

Presidente da República

Dilma Vana Rousseff

Ministro da Educação

Henrique Paim

Universidade Federal do Ceará – UFC

Reitor

Prof. Jesualdo Pereira Farias

Vice-Reitor

Prof. Henry de Holanda Campos

Editora UFC

Diretor e Editor

Prof. Antônio Cláudio Lima Guimarães

Conselho Editorial

Presidente

Prof. Antônio Cláudio Lima Guimarães

Conselheiros

Prof^ª. Adelaide Maria Gonçalves Pereira

Prof^ª. Angela Maria R. Mota de Gutiérrez

Prof. Gil de Aquino Farias

Prof. Italo Gurgel

Prof. José Edmar da Silva Ribeiro

Alexandra Maria de Oliveira

A Participação do Banco Mundial no Mercado de Terras no Brasil e no Mundo



Fortaleza
2014

A Participação do Banco Mundial no Mercado de Terras no Brasil e no Mundo

© 2014 Copyright by Alexandra Maria de Oliveira

Impresso no Brasil / Printed In Brazil

Todos os Direitos Reservados

Editora da Universidade Federal do Ceará – Edições UFC

Av. da Universidade, 2932 – Benfica – Fortaleza – Ceará

CEP: 60.020-181 – Tel./Fax: (85) 3366.7766 (Diretoria)

3366.7499 (Distribuição) 3366.7439 (Livraria)

Site: www.editora.ufc.br – E-mail: editora@ufc.br

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Moacir Ribeiro da Silva

REVISÃO DE TEXTO

Carmen Dolores Saraiva de Sousa

Rogéria de Assis Batista Vasconcelos

NORMALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Luciane Silva das Selvas

PROGRAMAÇÃO VISUAL

Luiz Carlos Azevedo

DIAGRAMAÇÃO

Thiago Nogueira

CAPA

Valdiano Araújo Macedo

Editora Filiada à



**Associação Brasileira das
Editoras Universitárias**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Bibliotecária Luciane Silva das Selvas CRB 3/1022

O48p Oliveira, Alexandra Maria de
 A participação do Banco Mundial no mercado de terras no Brasil e no mundo / Alexandra Maria de
 Oliveira - Fortaleza: Imprensa Universitária, 2014.
 192 p. ; 21 cm. (Estudos da Pós-Graduação)

ISBN: 978-85-7485-184-6

1. Banco mundial. 2. Reforma agrária - Brasil. 3. Questão agrária - desenvolvimento - Brasil. I.
Título.

CDD 338

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
INTRODUÇÃO	11
1 A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL	17
1.1 As Origens da Legislação de Terras	17
1.2 A Formação do Mercado de Terras	29
1.3 Os Movimentos Sociais de Luta pela Terra e o Regime Militar	41
1.4 A “Nova República” e a Questão Fundiária.....	51
2 A REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO DO BANCO MUNDIAL.....	59
2.1 O Projeto Novo Mundo Rural Brasileiro do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	59
2.2 A Reforma Agrária de Mercado do Banco Mundial no Brasil.....	69
2.3 A Reforma Agrária de Mercado do Banco Mundial na América Latina, África e Ásia	117
2.3.1 América Latina.....	117
2.3.2 África.....	126
2.3.3 Ásia	136
2.4 A Política de Contrarreforma Agrária do Banco Mundial.....	146
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	173
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	181

APRESENTAÇÃO

A leitura do espaço geográfico brasileiro na totalidade é algo complexo e requer a compreensão dos movimentos geo-históricos, os quais vão deixando marcas profundas que definem contextos amplos em que estão contidas as especificidades, as subtotalidades, sejam espaciais ou territoriais. O que estou a fazer é ler sobre a questão da terra, mercado de terra, reforma agrária no Brasil e no mundo como parte do espaço geopolítico nacional e internacional.

Ao receber o convite, a incumbência de ler e escrever a respeito do trabalho produzido pela professora Alexandra Oliveira sobre a geopolítica dos mercados de terra, políticas de ordenação e reordenação, distribuição e redistribuição das terras no Brasil e no mundo, fiquei grato, porém veio a preocupação em fazer uma leitura do trabalho que contribuísse com as reflexões geográficas expostas no livro.

Ao iniciar a leitura fui percebendo que o livro traz à tona as políticas internacionais e nacionais que determinam as formas e os conteúdos das terras devolutas, indígenas, posses e propriedades privadas, sendo as últimas as que impõem as estruturas econômicas, político-ideológicas e de poder do Estado diante das outras formas de acesso à terra.

Para reforçar o dito, a obra da autora traz um trecho de Cirne Lima que reproduz a carta de Dom João: “Dom João, por graça de Deus rei de Portugal e dos Algarves, d’aquem e d’além mar, [...] a quantos esta minha carta virem, faço saber, que as terras que Martim Affonso de Souza do meu conselho, achar e descobrir na terra do Brasil [...] lhe dou poder para que elle [...] possa dar ás pessoas que comsigo levar, e ás que na dita terra quizerem viver e povoar”.

O trecho referido é apenas um pequeno sinal do que representaram os poderes delegados pelo Estado português aos responsáveis pela implantação do sistema colonial no mundo e em especial nas Américas, diga-se Brasil. É importante destacar que esse anúncio do rei, feito em 1530, não faz referências aos povos indígenas que habitavam estas terras e tinham a formação econômica e social dissonante do que estava sendo implantado. Sabe-se que o etnocídio e genocídio foram práticas que eliminaram o modo de vida, o modo de produção/extração das populações preexistentes, os diversos grupos étnicos espalhados em vários pontos das “Terras brasílicas”.

Fica evidenciado no livro *A participação do Banco Mundial no mercado de terras no Brasil e no mundo* que a mercantilização tem início naquele momento com a distribuição e as negociações que eram feitas usando como instrumento de troca as sesmarias.

A autora mostra no livro que o projeto de colonização empreendido por Portugal tinha por base o uso da natureza humana e física, as quais foram transformadas em mercadorias exportáveis. Esse processo se deu com a utilização das forças produtivas comandadas pelo capital comercial que se expandia, construindo a geopolítica de dominação do espaço-mundo comandada por alguns Estados europeus que consolidavam o poder.

Nessa perspectiva, o livro vai dando conta da abordagem que revela a questão agrária nacional brasileira como decorrente dos acordos políticos internacionais que envolveram a Igreja Católica Romana e os governos de Portugal, Espanha e Inglaterra. Foram acordos que deram suporte político e econômico aos projetos mercantilistas colonizadores, estruturantes das formas de extração depredadora, apropriação, exploração das terras, tornando-as legais e ilegais, públicas, devolutas e privadas.

Assim o espaço geográfico colonial é definido, construindo, usando as forças humanas preexistentes e as que vieram no

intuito de usar e explorar as terras na busca de riquezas minerais e vegetais. Com essas ações do Estado português, as terras vão obtendo valor agregado pelo trabalho, implantando-se o mercado de terra na colônia.

O livro deixa claro para o leitor que as atividades econômicas empreendidas na colônia necessitam de mais força de trabalho, portanto, entra em ação o tráfico negreiro, que captura, escraviza seres humanos da África e os transforma em mercadoria a ser comercializada em diversos espaços colonizados.

Resta evidente para o leitor que esse mecanismo faz com que os fazendeiros da colônia explorem os escravizados tanto no uso da força de trabalho como na venda dos mesmos objetivando obter mais renda. Percebe-se, assim, que a geopolítica empreendida passa a ser a triangulação entre os espaços da África, Europa e colônias. No caso específico do Brasil colônia, a maior concentração da riqueza continua a ser transferida para a metrópole portuguesa, no entanto, alguns fazendeiros, comerciantes da colônia, tornam-se acumuladores, formando a elite agrária com poderes de mando local.

A professora Alexandra mostra em seu livro que a população camponesa brasileira, que teve origem nos processos de apropriação e dominação das terras coloniais, hoje compõe os sem-terra, posseiros, quilombolas, ribeirinhos, faxineiros, fundos de pastos, pescadores, catingueiros, vaqueiros e tantos outros despossuídos ou com pouca terra. São esses que vão ser usados pelos programas de reforma agrária do Banco Mundial.

José Levi Furtado Sampaio

Universidade Federal do Ceará

INTRODUÇÃO

Este livro tem como proposta discutir os liames teóricos e práticos que compõem a política da reforma agrária de mercado implementada no Brasil pelos governos estadual e federal, em parceria com o Banco Mundial, entre 1996 e 2004.

O momento histórico priorizado foi a última metade dos anos 90 do século XX que esteve definitivamente marcada pelas ações do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). No Brasil, esse governo enfatizou o contra-ataque aos movimentos socioterritoriais pela reforma agrária. A pressão política de movimentos sindicais, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e da Comissão Pastoral da Terra (CPT) provocou a resposta do Estado com ações de governo que sinalizaram a direção da implantação de uma política de desenvolvimento rural em consonância com a elite agrária. A análise das ações do governo Fernando Henrique Cardoso não pode ser descolada da política neoliberal de ataque à ação do MST de mobilização do campo através de marchas, ocupação de terras, estradas, prédios públicos, entre outras no país.

A reforma agrária de mercado do Banco Mundial teve como vetor inicial, no Brasil, a experiência ocorrida no estado do Ceará, através do programa Reforma Agrária Solidária (1996-1997). Essa experiência foi ampliada para outros estados do Nordeste (Bahia, Maranhão, Pernambuco) e para o norte de Minas Gerais, através do projeto Cédula da Terra (1997-2002). Em seguida, foi ampliada para o Brasil através do programa Banco da Terra (1998-2002) e do Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural (2001-2004). A política teve como pressuposto a criação de um fundo de terras para financiar a compra e a venda de terras

entre proprietários dispostos a vendê-las e camponeses sem-terra ou com pouca terra interessados em adquirir terra para trabalhar.

A eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 2002, trouxe esperanças para os movimentos sociais e a sociedade civil organizada de reversão da política agrária desenvolvida no governo anterior com o apoio do Banco Mundial. As críticas oriundas dos movimentos sociais e das representações camponesas, em especial a CPT e o MST, unidos no Fórum Social pela Reforma Agrária e Justiça no Campo, foram sempre incisivas na questão do cumprimento da reforma agrária no Brasil.

Mas o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), apresentado em 2003 pelo governo Lula da Silva, fez perdurar o descontentamento dos movimentos sociais na luta pela reforma agrária. Isso porque o programa preservou o incentivo à aquisição de terra via processo de compra e venda no mercado, deixando de lado o instrumento da desapropriação de terras. Desse modo, o PNCF do governo Lula da Silva negligenciou a luta camponesa pela reforma agrária e manteve uma política agrária de valorização do mercado, e não do Estatuto da Terra (BRASIL, 1964) como instrumento legal de acesso à terra, o que garantiu a continuidade da reforma agrária de mercado do Banco Mundial no Brasil.

A reforma agrária de mercado como uma política de contrarreforma agrária aparece como condição e consequência da forma pela qual o Estado foi levado a recriar o mercado de terras para favorecer o desenvolvimento do capitalismo no país. Nesse sentido, a análise da política de crédito fundiário é também um modo de conhecer detalhes importantes que compõem a política agrária do Banco Mundial aplicada nos países em desenvolvimento. Aqui é importante frisar que o Banco Mundial

foi criado em 1944 com a missão de financiar a reconstrução dos países devastados pela Segunda Guerra Mundial e tem no Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) seu embrião.

A pesquisa foi desenvolvida por meio de estudo transversal realizado em oito assentamentos criados no decorrer do programa de reforma agrária de mercado no Ceará. A seleção dos assentamentos levou em consideração as áreas prioritárias para a instalação dos primeiros assentamentos – os municípios de Acaraú e Canindé. Os assentamentos Almécegas (1997), Ana Veríssimo (1997), Campos do Jordão (1998), Cauassu (1997), Feijão (1998), Juá (1998), Santa Rita (1997) e São Felipe (1998) abrigam famílias originárias de grupos de camponeses sem-terra das regiões litoral oeste e sertão central cearense.

A expressão reforma agrária de mercado surgiu no contexto da crítica feita pelos movimentos sociais ao programa Cédula da Terra, parte constitutiva da política agrária do Banco Mundial aplicada nos países em desenvolvimento. Depois passou a ser utilizada pelo discurso de intelectuais envolvidos com a luta camponesa pela reforma agrária. O curioso é que em seguida foi assumida pelo Banco Mundial, que a colocou no centro de sua parceria política com o governo brasileiro, procurando, assim, desqualificar o conteúdo crítico da expressão, presente em sua origem.

No livro a expressão reforma agrária de mercado é assumida respeitando-se o debate crítico ocorrido no interior dos movimentos sociais de luta pela reforma agrária. A política conseguiu mexer na estrutura fundiária municipal. Embora não a tenha desconcentrado, provocou mudanças, com a formação de assentamentos, a reorganização dos camponeses com a terra e a dinamização da produção camponesa daquelas regiões. Os assentados passaram a

se envolver no jogo político local, revelando novos caminhos para a luta pela terra. Ao mesmo tempo, é uma reforma agrária de mercado, porque o processo de aquisição da terra rural se deu sob a lógica do mercado, ou seja, a terra foi negociada como uma mercadoria capaz de gerar renda capitalizada para os proprietários rentistas, e, sobretudo, essa política impõe e defende a lógica da propriedade privada da terra.

A reflexão sobre a política de contrarreforma agrária do Banco Mundial e os camponeses, neste trabalho, passará por uma discussão acerca das políticas de assentamento rural no Brasil. Levanta, assim, questões pertinentes à análise na geografia agrária. A matriz teórica da pesquisa é a teoria social de Marx, estudada em autores como Shanin (1983), Martins (1986, 1995, 1999) e Oliveira (1981, 1986, 1990a, 1991, 1999, 2001), intelectuais que desenvolveram, com base na dialética materialista marxista, um conjunto de trabalhos de importância fundamental para a compreensão da questão camponesa no interior do movimento contraditório do desenvolvimento do capitalismo no campo.

O livro está dividido em dois capítulos com quatro itens cada um. O primeiro faz uma reflexão acerca da questão agrária à luz da discussão sobre o caráter rentista da terra no Brasil. Nele foi possível realizar uma análise da questão da legislação rural brasileira e da lógica da propriedade privada.

O segundo capítulo procurou desenrolar a proposta de constituição do novo mundo rural e o programa de reforma agrária de mercado no Brasil, além de sua ocorrência em outros países em desenvolvimento da América Latina, África e Ásia. Este capítulo fecha com o resgate das políticas para o campo formuladas na segunda metade do século XX e da relação do Banco Mundial com os governos da ditadura militar e da denominada “Nova República” no Brasil.

Nas considerações finais faz-se uma análise da participação do Banco Mundial na política de desenvolvimento rural do Brasil e da reforma agrária de mercado apresentada e executada como uma política de contrarreforma agrária.

1

A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL

1.1 As Origens da Legislação de Terras

A legislação de terras no Brasil tem sua origem no próprio processo de formação do Brasil contemporâneo, marcado pela contradição entre a aplicação da legislação portuguesa à colônia e o papel desempenhado por essa legislação como produtora escravista de mercadorias para os países europeus.

De acordo com Prado Jr. (1953, p. 25), “o trabalho escravo e o acentuado caráter mercantil foram elementos constituintes de uma sociedade original”. Assim, a colonização foi se revelando uma vasta empresa comercial destinada a explorar os recursos naturais do território em proveito do comércio europeu, sendo esse, portanto, o verdadeiro sentido da colonização tropical, de que o Brasil é resultado.

A produção colonial foi parte da produção internacional do capital, realizada através da relação de produção e de trabalho não especificamente capitalista, o tráfico negreiro e o trabalho escravo. A formação e acumulação da riqueza iam se convertendo em capital na transição do feudalismo para o capitalismo europeu.

Para Martins (1995, p. 37), o período colonial foi um período no qual o trabalho na grande fazenda monocultora era fundamentalmente executado pelo escravo negro, de origem africana. A explicação da preferência do trabalho cativo do negro em relação à escravidão indígena se deu porque,

[...] de um lado, o fundamento do trabalho escravo estava no tráfico negreiro, era no comércio escravista e não na fazenda escravista que a escravidão se recriava. Por outro lado, essa situação tinha o seu sentido, já que permitia aos traficantes de escravos fazer do cativo, renda capitalizada, extrair renda da colônia já antes da produção colonial, ao invés de extraí-la por meio de monopólio e renda territoriais.

O período escravista no Brasil apresentou componentes geográficos importantes: o tráfico negreiro, os mercados de escravos e o trabalho escravo. O tráfico escravagista revelou que o trabalhador negro, antes de trabalhar de fato, já era uma mercadoria. Por isso, a mercadoria escravo, também, deve ser compreendida como renda capitalizada antecipada do tráfico negreiro. Além dessa condição de mercadoria, o trabalhador escravo produzia a mercadoria açúcar. Portanto, para o senhor de escravos, concordar com o fim da escravidão seria aceitar perder parte de seu patrimônio aplicado na compra da mercadoria escravo.

O escravo, entendido como renda capitalizada, viabilizada pelo tráfico e pela formação dos mercados negreiros, apareceu como o elemento fundante do período colonial. Esse fato resultou em um processo de acumulação de riqueza no território brasileiro. Cidades como Rio de Janeiro e Salvador tornaram-se verdadeiros bolsões de acumulação de riqueza gerada pelo comércio de escravos no país.

A abordagem do escravo como renda capitalizada, para Martins (1981), reafirma a tese da inexistência do feudalismo nas relações de produção presentes no campo brasileiro. Aproxima-se, portanto, de Prado Jr. (1953, p. 24), quando este afirma que “o grande empreendimento agro-mercantil foi um grande negócio para quem nele se meteu”.

E acrescenta na análise ao introduzir a tese do escravo como renda capitalizada.

Em outra vertente teórica, adotada por Cirne Lima (1954, p. 11), “a história territorial do Brasil começa em Portugal. É no pequeno reino peninsular que vamos encontrar as origens remotas de nosso regime de terras”. Salienta esse autor que, embora a base legal da distribuição de terras no Brasil tenha sido a Lei das Sesmarias, lei portuguesa de 1375, sua aplicação e resultados no país foram inteiramente diferentes daqueles da Metrópole.

Os primeiros documentos das sesmarias no Brasil foram três cartas régias concedidas a Martim Afonso de Souza, por conta de sua expedição de 3 de dezembro de 1530. A primeira o autorizava a tomar posse das terras que descobrisse, a segunda lhe conferia os títulos de capitão-mor e governador das terras do Brasil e a última lhe permitia conceder sesmarias das terras aproveitáveis que encontrasse. Desta última, seguem os seguintes trechos:

Dom João, por graça de Deus rei de Portugal e dos Algarves, d'aquem e d'além mar, [...] a quantos esta minha carta virem, faço saber, que as terras que Martim Affonso de Souza do meu conselho, achar e descobrir na terra do Brasil, onde o envio por meu capitão mór, que se possa aproveitar, por esta minha carta lhe dou poder para que elle dito Martim Affonso de Souza possa dar ás pessoas que comsigo levar, e ás que na dita terra quizerem viver e povoar, aquella parte das ditas terras que bem lhe parecer, e segundo lhe o merecer por seus serviços e qualidades, e das terras que assim der será para elles e todos os seus descendentes, e das que assim der ás ditas pessoas lhes passará suas cartas; e que dentro de dous annos de data cada hum provei-

te a sua e que se no dito tempo assim não fizer, as poderá dar a outras pessoas para que as aproveitem, com a dita condição [...] dada na villa do Crato da Ordem de Christo, a 20 de novembro. Francisco da Costa a fez, anno do nascimento de Nosso Senhor Jesus Christo de 1530 annos. Rei (apud CIRNE LIMA, 2002, p. 36-37).

Do trecho transcrito nota-se que para fazer uso das sesmarias no Brasil, Portugal, implicitamente, desconsiderou qualquer ocupação indígena e entendeu as terras brasileiras como desocupadas.

O regime de sesmarias se constituiu a partir da doação de títulos de concessão de terras a proprietários individuais sob o encargo de serem cultivadas. A concessão das terras pertencia aos governadores e capitães-gerais, que representavam a Coroa no país. Não poderia obter concessão de sesmaria quem tivesse já logrado concessão anterior. Cada uma devia ter no máximo a extensão de três léguas e, ainda, era preciso que o pretendente juntasse provas de suas possibilidades quanto ao aproveitamento das terras. Dessa forma, concedia-se apenas o uso, pois todas as terras da colônia continuavam pertencendo à Coroa portuguesa.

Conforme Marés (2003), o estatuto de propriedade privada da terra no Brasil tem sua raiz na Lei das Sesmaria, uma legislação completamente regida como instrumento de conquista, mas também de garantia aos capitalistas mercantilistas de que sua mão de obra, escrava ou livre, não viria a ser proprietária de terras vagas. Se as terras estivessem à disposição de quem as ocupasse e tornasse produtivas, os capitalistas mercantilistas ficariam sem trabalhadores livres.

A concessão de terras aos senhores de escravos e fazendeiros para a construção de engenhos de açúcar e/ou estabe-

lecimentos semelhantes também teve por objetivo a formação da aristocracia da sociedade colonial. Nesse contexto, quem não fosse homem de sangue limpo, não comprovasse possuir escravos, estava excluído da concessão.

Para Martins (1995, p. 32),

A interdição da propriedade alcançava não só o índio reduzido à condição de peça e escravo, nas fazendas e nos aldeamentos organizados e administrados pelos padres e pelas câmaras, como alcançava também o filho de branco sem pureza de sangue.

O que restava aos excluídos desse grupo era abrir posses. Muitos dos camponeses abriram posses nos espaços entre uma sesmaria e outra, em sesmarias abandonadas e, ainda, agregavam-se como “morador de favor” nas fazendas ou engenhos de açúcar no Nordeste.

Martins (1995) defendeu a ideia de que a concessão de sesmaria teve impacto legal sobre direitos de posseiros. Não era raro o fazendeiro encontrar, no território de que se tornara sesmeiro, posseiros instalados com suas roças e seus ranchos. Dependia do fazendeiro aceitar ou não a permanência desses posseiros como agregados. Desse modo, longe de ser um processo tranquilo, a presença de posses no interior das sesmarias revelou na economia colonial a desigualdade de direitos presentes na legislação vigente na colônia.

Os direitos dos camponeses que viviam como agregados nas fazendas só eram reconhecidos como extensão dos direitos do fazendeiro, como concessão deste aceita por aqueles. Isso fazia com que os camponeses agregados desenvolvessem um código de relação com o fazendeiro diferente do código que regulava as relações do senhor com o escravo. Neste caso, o

que se configurava era uma relação de dominação do senhor sobre a mercadoria escravo; no outro caso, o que se configurava era uma relação de troca.

A troca variava de serviço e produtos a favores. O ato de defesa das terras do sesmeiro era utilizado na troca pela moradia. Assim, ao defender as terras do sesmeiro, o agregado também defendia seu direito de estar lá, de trabalhar na terra. “Mas não podia defender o direito de estar na terra, sem fazer dessa terra propriedade do seu fazendeiro. A sua luta era luta do outro” (MARTINS, 1995, p. 36). Dessa condição veio a concepção de “morador de favor”, que existia e existe, ainda, em grande número no Nordeste e em outras regiões do país. A morada de favor envolveu e envolve, portanto, relações pautadas na lógica das trocas. A concepção de favor abrange a produção material, mas também relações estabelecidas com base em um código moral com a outra parte. A lealdade, a confiança, o apadrinhamento e a proteção foram e são práticas morais pautadas em um código costumeiro firmado entre o fazendeiro e o agregado.

Para Martins (1995, p. 36),

A natureza da troca envolvida e embutida na concepção de favor evoluirá com o desenvolvimento econômico brasileiro para se definir mais concretamente como relação de arrendamento: terra em troca de renda em trabalho (como é o caso do cambão no Nordeste), em espécie (como é o caso da parceria em todas as regiões do país) e em dinheiro (como é o caso particularmente do arrendamento de terras no sul e no sudeste).

A natureza das trocas de favores foi, assim, definida a partir da renda da terra em sua forma menos desenvolvida, ou seja, uma parte da produção entregue pelo camponês ao

proprietário da terra como pagamento pela autorização para cultivá-la. A troca de favores concebida com base no código costumeiro evoluiu e agregou elementos presentes nas trocas comerciais. No entanto essa evolução será diferente para o fazendeiro e para o agregado.

De acordo com Martins (1995, p. 38-39), o camponês era duplamente excluído das relações de propriedade: primeiro da condição de proprietário de terras e, segundo, da condição de escravo. Porém, não era excluído do trabalho na propriedade. Essa foi uma contradição vivida pelo camponês em todo o período dominado pela economia capitalista de produção escravista de mercadorias. Assim, “cabia ao agregado funções ao mesmo tempo complementares e essenciais numa economia baseada no trabalho escravo”. No caso de São Paulo, nesse processo de transição,

O agregado foi empregado na abertura de novas fazendas, na derrubada da mata, no preparo da terra. [...] o camponês incumbia-se da abertura de uma fazenda e implantação do cafezal em troca do direito de plantar entre os cafeeiros gêneros de que necessitasse, como milho, feijão, arroz, algodão. Formado o cafezal, recebia um pequeno pagamento em dinheiro correspondente ao número de cafeeiros formados. [...]. O fazendeiro não pagava ao lavrador, mas recebia sob forma de renda em trabalho o cafezal formado, em pagamento pelo direito do camponês produzir no terreno os gêneros de que necessitava.

Na realidade, no sistema de colonato, os camponeses acabavam por contrair dívidas que inviabilizavam completamente suas saídas das fazendas de café.

No caso do Nordeste, de acordo com Andrade (1986, p. 87), a figura do “morador de condição” se revelou em meio ao trabalho escravo e ao tráfico negreiro.

Os senhores-de-engenho, por não poderem adquirir escravos devido ao alto custo, para suprir a necessidade de braços, facilitaram o estabelecimento de moradores em suas terras, com a obrigação de trabalharem para a fazenda. Esses trabalhadores tinham permissão para derrubar trechos de matas, levantar choupanas de barro ou de palha, fazer pequeno roçado e dar dois ou três dias de trabalho semanal por baixo preço, ou gratuito, ao senhor-de-engenho.

A abordagem de Martins (1995, p. 39) complementa essa análise. O autor afirma que a maior importância do agregado nas fazendas de cana-de-açúcar, restritas à Zona da Mata, esteve relacionada à produção de gêneros alimentícios. “Só excepcionalmente o escravo se dedicava a outra coisa que não fosse a produção de açúcar. Aí os agregados ou moradores encontraram a função econômica principal”.

Não somente os agregados constituíam o campesinato da época,

Também havia os posseiros e os sitiantes. Ambos às vezes se confundiam, porque a condição de posseiro dizia respeito à relação jurídica com a terra, quando o camponês tinha a posse, mas não tinha o domínio. O sitiante era o pequeno agricultor independente, dono de um sítio, um lugar na terra, e não de uma sesmaria. Agregados e moradores eram também, no entanto, tidos como sitiantes, já que sua área de roça no interior da fazenda também era definida como sítio, ou roçado (MARTINS, 1995, p. 40).

Antes mesmo da abolição das sesmarias, e simultaneamente a ela, foi firmado no país o que se convencionou chamar de “regime de posse”. Todavia, esse regime não foi um processo

organizado ou disciplinado pelo poder público da época, mas decorrente da resistência e luta das populações pobres que, não dispondo de recursos materiais ou de outras formas para obter terras via Lei das Sesmarias, tinham como única opção a ocupação simples das terras, mesmo que considerada clandestina e ilegítima, não apropriadas de fato pelo latifúndio. Embora o latifúndio procurasse sempre ampliar as terras apossadas.

Conforme Cirne Lima (1954, p. 46),

Apoderar-se de terras devolutas e cultivá-las tornou-se coisa corrente entre nossos colonizadores, e tais proporções essa prática atingiu que pôde, com o correr dos anos, vir a ser considerada como modo legítimo de aquisição do domínio, paralelamente a princípio, e, após em substituição ao nosso tão desvirtuado regime das sesmarias. Os dois processos chegavam a ter-se por equivalentes [...]. Depois da abolição das sesmarias – então, a posse passou a campear livremente [...]. Era a ocupação, tomando o lugar das concessões do poder público, e era, igualmente, o triunfo do colono humilde, do rústico desamparado, sôbre o senhor de engenhos ou fazendas, o latifundiário sob o favor da Metrópole. A sesmaria é o latifúndio, inacessível ao lavrador sem recursos. A posse é, pelo contrário – ao menos, nos seus primórdios –, a pequena propriedade agrícola, criada pela necessidade, na ausência de providência administrativa sôbre a sorte do colono livre, e vitoriosamente firmada pela ocupação.

Entre 1822 e 1850 ficou instituída a abertura e depois a regularização das posses pela Lei de Terras. Por ela todas as posses deveriam ser regulamentadas e aos posseiros caberia registrar suas posses nos livros de registro paroquial da Igreja Católica.

A promulgação da Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, chamada Lei de Terras, estabeleceu a base jurídica da propriedade privada da terra no Brasil. A Lei de Terras, em seu artigo 1º, proibiu a aquisição de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. No artigo 4º, revalidou as sesmarias que se achavam cultivadas; e, em seu artigo 5º, legitimou as posses mansas e pacíficas adquiridas por ocupação primária. De acordo com o Decreto nº 1.318 de 30 de janeiro de 1854, que regulamentou a Lei de Terras, as sesmarias e as posses tinham um prazo máximo de dois anos para ser medidas e registradas nos livros das casas paroquiais. Com esse procedimento legal, as sesmarias e as posses passaram a ser reconhecidas juridicamente. E a aquisição de terras devolutas passou a ser proibida por outro mecanismo que não fosse a compra e venda em hasta pública.

A partir da Lei de Terras, portanto, as terras devolutas passaram a ser obtidas apenas por compra e venda. Para Martins (1986, p. 34), isso foi

[...] o começo de um período em que a terra não era só um instrumento para explorar o trabalho do outro e extrair um excedente, mas era também uma base de acumulação capitalista – a conversão da renda da terra em capital.

A legislação de sesmarias e o regime de posse foram formas de distribuição de terras no Brasil marcadas por uma sutileza. Em ambas, a posse da terra prevalecia sobre o título. Com isso, garantia-se a ocupação efetiva da terra, porque o que estava em jogo era a ocupação do país. No caso da Lei de Terras de 1850, o título (domínio) passou a prevalecer sobre a posse. Assim, houve uma inversão dos fatos. O que passou a ser focalizado foi a renda que a terra poderia vir a gerar, ou seja,

renda capitalizada da terra. Preparava-se, assim, a substituição da propriedade privada do escravo pela propriedade privada da terra. A terra tornava-se equivalente de mercadoria.

De acordo com Martins (1986, p. 32-33),

A terra transformada em mercadoria tem efeitos bem diferentes das outras mercadorias que se caracterizam por serem produtos do trabalho humano. A terra é uma mercadoria completamente distinta das demais. A diferença está em que a terra não é produto do trabalho, é finita e imóvel. É uma mercadoria que não circula; em seu lugar circula o seu representante, o título de propriedade. O que se compra e vende não é a própria coisa, mas o seu símbolo. Todas as verdadeiras mercadorias se realizam na sua utilidade e na sua utilização; elas se realizam nas mãos de quem as possui e usa. A terra não é propriamente mercadoria, mas equivalente de mercadoria. Para que possa produzir renda – que é o seu uso capitalista – a terra não exige que o ter e o usar estejam juntos. Nas outras mercadorias, o ter é condição do usar e o usar é a realização do ter; no caso da terra, na sociedade capitalista (e é dela que estamos falando), não é necessário que estejam juntos.

Assim, com a Lei de Terras de 1850, separou-se de vez o domínio da posse de fato. O título, domínio da terra, passou a ser superior à posse efetiva. Alguém que abre a posse da terra não tem, automaticamente, direito de propriedade sobre ela. Mas alguém que tem o título da terra, seu domínio portanto, mesmo sem nunca tê-la ocupado de fato, tem o direito de propriedade privada sobre ela.

Na prática, a implantação da legislação territorial no Brasil representou, antes de tudo, a vitória dos grandes fazendeiros em detrimento de índios, escravos, posseiros e

agregados, camponeses desterrados que, na crise do trabalho escravo, tiveram seu trabalho subjugado ao cativo da terra.

Ao analisar a crise no trabalho escravo e a sua substituição pelo trabalho livre, Martins (1981, p. 32) explicou a metamorfose da renda capitalizada gerada no período colonial. De acordo esse autor,

[...] a renda capitalizada no escravo transformava-se em renda territorial capitalizada: num regime de terras livres, o trabalho tinha que ser cativo; num regime de trabalho livre, a terra tinha que ser cativa.

Em outras palavras isso quer dizer que, se as terras do país estivessem livres, os camponeses, assim como os homens livres que aqui chegassem, necessariamente, iriam se estabelecer nos territórios ainda não ocupados pelas grandes fazendas. Ao mesmo tempo as fazendas ficariam despovoadas sem possibilidades de expansão, sem força de trabalho. Por isso, a elite dominante instituiu o cativo da terra, como forma de subjugar o trabalho dos camponeses sem-terra e dos homens livres que fossem atraídos para o Brasil.

A discussão sobre o uso da terra e as condições de sua apropriação, proposta pelo poder político dominado pelos grandes proprietários de terras, resultou na Lei de Terras de 1850. Essa lei estabeleceu o pacto das elites de 1850, mantendo a concentração fundiária e a disponibilidade de força de trabalho para a grande lavoura comercial. A Constituição republicana de 1891 e o Código Civil de 1917 mantiveram-na, repactuando a questão. Mudou apenas a concessão das terras devolutas, excluídas as terras de marinha e as da faixa de fronteira, que passaram com o pacto federativo para os estados, premiando, assim, as oligarquias locais.

1.2 A Formação do Mercado de Terras

A formação do mercado de terras no Brasil tem sua origem no pacto das elites estabelecido na Lei de Terras de 1850 e retificado com a Constituição republicana de 1891, a partir da qual as elites reivindicaram para si o direito de titular as terras devolutas. Com a Constituição de 1891, portanto, as elites estaduais passaram a transformar terras devolutas em propriedades privadas, via ação discriminatória feita pelos órgãos competentes nos estados.

De acordo com Martins (1995, p. 43),

Com a primeira Constituição republicana, de 1891, as terras devolutas são transferidas para os Estados e colocadas nas mãos das oligarquias regionais. Cada Estado desenvolverá sua política de concessão de terras, começando aí as transferências maciças de propriedades fundiárias para grandes fazendeiros e grandes empresas de colonização, interessados na especulação imobiliária. Esse processo caracterizou principalmente os Estados do sul e sudeste.

Se antes as terras devolutas eram terras mantidas sob o domínio da União, com o pacto republicano, elas passaram para o domínio dos governos estaduais. Iniciou-se, assim, uma ampla confusão sobre o entendimento do que seria terra pública e terra devoluta.

Na leitura oficial, de acordo com Cirne Lima (2002, p. 73),

[...] são terras públicas, terras pertencentes à União, e mantidas em seu domínio (art. 20, I, Const. de 1934; art. 36, a, Const. de 1937; art. 34, II, Const. de 1946), mas não devolutas, pela circunstância de se acharem

constitucionalmente aplicado a dados usos públicos, são as reservadas pelo art. 64 da Constituição de 1891, para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais [...].

Conforme Marés (2003, p. 69), as terras públicas, portanto, seriam ocupadas para uso público da Coroa ou do governo local através de praças, escolas, prédios, entre outros. Essas terras teriam que estar sendo usadas confirmando a ideia de que a propriedade pública tem seu assento no uso e na destinação.

E são terras devolutas

1) as que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias ou outras concessões do governo geral ou provincial, não incursas em comisso, por falta de cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura; 2) as que não se acharem dadas por sesmarias ou outras concessões do governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas pela lei; 3) as que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas pela lei; 4) as que não se encontrarem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal (art. 3º) (CIRNE LIMA, 2002, p. 70-71).

A interpretação oficial está pautada na lógica da dominação que negou a presença da ocupação indígena, afirmando que as terras no Brasil encontravam-se desocupadas.

Para Marés (2003), com a legislação de 1891, as terras devolutas passaram a ser não as desocupadas, mas as legalmente não adquiridas. A mera ocupação de fato não gerava domínio jurídico, que exigia o título do Estado ou o reconhecimento, pelo Estado, de um título anterior, ou, ainda, o uso

público. Mesmo que a terra estivesse ocupada por trabalhadores, índios, quilombolas, pescadores, camponeses, entre outros, sem o consentimento do Estado, não perdia sua qualidade jurídica de devoluta. E é exatamente aqui que se encontra a sutileza do sistema:

O que recebe a concessão, não necessitava sequer conhecer a terra, nem mesmo demarcá-la; escolhia a terra correspondente quando quisesse e passava a ter o direito de retirar dela todos os que ali viviam, porque a situação dos não-beneficiários passava a ser ilegal. Para “limpar” poderia usar sua própria força ou a chamada força pública, isto é, a política do Estado, como até hoje ocorre (MARÉS, 2003, p. 70).

Dessa forma, as terras devolutas existem desde a Independência e podem ser entendidas, também, como parte da terra pública, não titulada e sem o competente título de propriedade registrado em Cartório de Registro de Imóveis (CRI). Sobre as terras devolutas, ninguém possui título, mas pode possuir a posse, legalizada ou não. Confundir terras devolutas com terras públicas ou, ainda, “terras de ninguém” é, no mínimo, querer reproduzir a ideologia que argumenta a favor da disponibilidade do país para a apropriação privada da terra.

O grande alvo das políticas estaduais, pós-Constituição republicana de 1891, foram as terras devolutas tidas como “terras de ninguém”. Nesse processo, foi desenvolvida a constituição de um mercado de terras no Brasil, muito embora o processo de institucionalização da propriedade privada da terra seja algo mais assentado na Lei de Terras de 1850.

No caso do mercado de terras no estado de São Paulo, Monbeig (1984), ao refletir sobre a fronteira do café nas pri-

meiras décadas do século XX, retratou a rapidez com que a formação de fazendas de café transformou-se em um negócio lucrativo de grupos especializados na especulação de terras.

A valorização do café como produto de exportação, a abertura para a imigração estrangeira, a busca de novas terras, a abertura de fazendas e a rápida ocupação de terras (ainda não absorvidas pela lógica do mercado) forneceram o estímulo para que a venda de terras na franja pioneira paulista se tornasse um negócio lucrativo para os fazendeiros e capitalistas rentistas.

Assim, nas primeiras décadas do século XX, os governos estaduais, com São Paulo à frente, e as companhias particulares iniciaram um vigoroso processo de colonização estrangeira nas fazendas de café no Sudeste do país.

Com a Revolução de 1930 houve, conseqüentemente, o afastamento dos setores até então dominantes, em especial a elite agrária de São Paulo. O governo Getúlio Vargas (1930-1945) começou, portanto, a dar os primeiros estímulos à criação de projetos de colonização nas áreas de fronteira com a chamada Marcha para o Oeste.

Foweraker (1982), ao analisar a luta pela terra nas regiões de fronteira do Paraná, do Mato Grosso e do Pará, encontrou uma história legal com resultados distintos.

No caso do Paraná, após a Constituição republicana de 1891, o governo do estado assumiu o direito legal das terras devolutas e as titulou. No entanto sua autoridade permaneceu apenas como pano de fundo para as ações dos principais protagonistas: a rede ferroviária e as companhias colonizadoras, que foram agraciadas com extensas concessões de terra dentro da faixa de fronteira.

Após a Revolução de 1930, o governo federal acusou o estado do Paraná de desordem na titulação das terras, uma

vez que ele titulava terras na faixa de fronteira, área de atuação federal, ignorando os procedimentos legais para expedir os títulos. Além disso, muitas vezes, os títulos eram expedidos uns sobre os outros. Esses confrontos foram se avolumando e, à medida que a terra adquiriu preço, os interesses privados buscavam o seu controle legal.

Nesse processo, para Foweraker (1982), o governo federal deixou o caminho aberto para a atuação livre dos capitais privados e grupos econômicos que se deslocaram para a linha de frente na batalha pela terra nos estados.

No caso do Mato Grosso, o reduzido papel político do estado contribuiu para que uma única companhia (a companhia Mate Laranjeiras) monopolizasse as terras no sul do estado e, por muitos anos, dominasse o governo estadual. Essa situação modificou-se após os anos 1940, quando Vargas refutou o poder político da companhia Laranjeiras, fundou o território federal de Ponta Porã, em 1943, e, um ano depois, anulou os direitos da companhia dentro do território. A intenção, implícita na fundação desse território, era de estimular o desenvolvimento das regiões de fronteira mediante a colonização dentro da faixa de fronteira, e o resultado principal dessa intervenção foi a liberação das terras no sul do estado.

Ressentidos da pouca participação na vida política do estado, os proprietários do sul se aliaram aos paulistas na Revolta Paulista de 1932, almejando a independência. O Mato Grosso inicia sua articulação a favor da criação do novo território estadual que teve seu centro na cidade de Campo Grande. O povoamento de terra que ocorreu após os anos 1930 foi politicamente vantajoso para o sul, chegando a ameaçar a sobrevivência dos políticos do norte.

Conforme Foweraker (1982), o povoamento, entendido como uma questão política, revelou que tanto os políticos do norte como os do sul tinham pretensões especulativas sobre a terra. Dessa forma, a maioria das pressões políticas exercidas se dava não em função das rivalidades regionais, mas com finalidades lucrativas.

No estado do Pará, após os anos 1930, com o declínio da borracha, o interesse pelas terras públicas estaduais se restringia a uns poucos casos de arrendamento das reservas de castanha.

O impacto da chegada da estrada Belém-Brasília, no final dos anos 1950, dinamizou a região sul de Belém, causando um rápido desenvolvimento, uma subida dos preços da terra e uma fusão de problemas fundiários no estado. A estrada trouxe com ela uma onda de grileiros e especuladores de terras. Vastas áreas de terras públicas existentes foram vendidas sem nenhum rigor.

Nos anos 1960, o governo federal criou a Amazônia Legal, definindo a área prioritária da Amazônia a ser beneficiada com programas federais de desenvolvimento e de incentivos fiscais e creditícios à entrada do capital privado. Já na década seguinte, anos 1970, o governo federal, por intermédio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), passou a controlar diretamente toda a terra até cem quilômetros de cada lado de todas as estradas construídas, em construção ou projetadas dentro da área da Amazônia Legal.

Com pouca ou nenhuma clareza sobre suas áreas de atuação, Incra e Instituto de Terras do Pará (Iterpa), órgãos responsáveis pela política de terras dentro do Pará, tiveram dificuldades para conhecer os limites precisos de suas respectivas autoridades sobre a região. Desse modo, configurou-se na região de fronteira a situação de autoridade dual, na qual os limites entre as duas au-

toridades não estão claramente definidos e os objetivos das duas autoridades podem divergir (FOWERAKER, 1982).

A história legal da terra na fronteira quase sempre levou aos conflitos fundiários, conflitos muitas vezes derivados da autoridade dual que se reproduz, na realidade concreta, de forma violenta e infinita, entre indígenas, posseiros e camponeses de um lado e proprietários de terra, companhias madeireiras e de colonização e seus pistoleiros alugados do outro lado.

Conforme Oliveira (1997), a abertura de novas frentes de ocupação na Amazônia trouxe consigo a lógica contraditória do desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro. Portanto, o mesmo processo que levou os capitalistas a investirem na fronteira contém o seu contrário, a necessária abertura dessa fronteira aos camponeses e demais trabalhadores do campo.

Para o autor, a etapa recente da ocupação da Amazônia se expressa na fase monopolista do capitalismo. Isso quer dizer que a lógica do desenvolvimento está ditada pela ação dos monopólios privados (nacionais e internacionais) e públicos. Não há mais disputa no e pelo mercado. Há tão somente a imposição dos monopólios. A mercadoria que comanda o processo de ocupação é a propriedade privada da terra.

A economia brasileira se internacionalizou nos últimos trinta anos do final do século XX, expandindo o trabalho assalariado e dando condições para a reprodução do trabalho familiar. Porém, contraditoriamente, o campo brasileiro foi sacudido por movimentos sociais de luta pela terra. Os governos militares procuraram “administrar” essa contradição, reprimindo os movimentos populares e possibilitando a transformação de grandes capitalistas nacionais e internacionais em grandes latifundiários, a partir dos programas de incentivos fiscais da Superintendência

do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) para projetos agropecuários na Amazônia.

Desse modo, segundo Oliveira (1997), o processo de ocupação recente do norte mato-grossense, assentado na abertura dos projetos agropecuários e nos projetos de colonização privados, teve sua base na grilagem das terras indígenas e na expropriação dos camponeses posseiros. No processo de expansão, os latifúndios (com as empresas agropecuárias) desconsideraram os direitos dos posseiros e dos índios sobre as terras, instalando as condições para os conflitos. A luta veio em diferentes formas de resistência indígena e de posseiros. Portanto, no processo de ocupação recente do norte mato-grossense e da Amazônia, houve o aprofundamento da concentração fundiária (na fronteira agora ocupada) com grandes latifúndios. Contraditoriamente, houve o crescimento e a participação significativa dos posseiros nessa região.

Martins (1980, p. 74-75) revelou com clareza e objetividade a constituição do processo de ocupação na Amazônia.

No caso mais recente e atual da ocupação das novas regiões, como se dá na Amazônia, a verdade é que o capital amplamente estimulado pelo Estado, já avança, ao mesmo tempo, sobre as terras de posseiros e terras indígenas. Prefiro, por isso, não falar em zona pioneira. Estamos de fato diante de dois movimentos distintos e combinados de ocupação territorial, que ocupam de formas distintas e conflituosas entre si territórios via de regra já ocupados por sociedades tribais. Através do deslocamento de posseiros é que a sociedade nacional, isto é, branca, se expande sobre territórios tribais. Essa frente de ocupação territorial pode ser chamada de frente de expansão. Um segundo movimento é constituído pela forma empresarial e capitalista de ocupação

do território – é a grande fazenda, o banco, a casa de comércio, a ferrovia, a estrada, o juiz, o cartório, o Estado. É nessa frente que surge o que em nosso país se chama hoje, indevidamente, de pioneiro. São na verdade os pioneiros das formas sociais e econômicas de exploração e dominação vinculadas às classes dominantes e ao Estado. Essa frente pioneira é essencialmente expropriatória porque está socialmente organizada com base numa relação fundamental, embora não exclusiva, que é a de compradores e vendedores de força de trabalho. Quando se dá a superposição da frente pioneira sobre a frente de expansão é que surgem os conflitos pela terra.

No caso do Nordeste, conforme Chandler (1981), após a Constituição republicana de 1891, houve o fortalecimento de uma forma política no sertão que procurou garantir um único objetivo, o voto. Portanto, a Constituição de 1891 e o Código Civil que a ela se seguiu mantiveram o sistema de acesso à terra em condição restritiva aos pobres, embora a propriedade das terras devolutas, agora transferida da União para os estados, tenha fortalecido o jogo político que se instalou nos sertões para garantir que o coronel local votasse a favor do governo do estado. Na relação, os coronéis tinham assegurada a não interferência em seus domínios. A força local de polícia sob controle do governo do estado, geralmente, dava apoio aos coronéis. Com isso, os coronéis conseguiam dominar efetivamente muitas comunidades sertanejas, embora houvesse algumas que fugissem à regra. Os moradores que não obtinham a proteção de um patrão estariam fadados a perambular pelo sertão, dedicando-se ao banditismo ou ao messianismo.

A ausência do Estado favoreceu a constituição de códigos de direitos costumeiros reconhecidos por todos. As brigas

entre famílias, as rivalidades políticas, os conflitos fundiários eram resolvidos conforme a “lei dos coronéis”, executada às escondidas. Portanto, o sistema político de justiça estava atrelado ao poder dos coronéis na região dos sertões nordestinos.

Conforme Martins (1999, p. 72), foi no governo de Getúlio Vargas que se

[...] estabeleceram as bases para um pacto político tácito, ainda hoje vigente, com modificações, em que os proprietários de terra não dirigem o governo, mas não são por ele contrariados. [...]. A Constituição de 1946 não alterou substancialmente esse pacto, antes o reforçou. [...] uma garantia essencial da ordem era o dispositivo constitucional que estabelecia como restrição às desapropriações de terra para fins sociais (inclusive, pois, a reforma agrária) a obrigatoriedade da indenização prévia e em dinheiro ao proprietário. Esse dispositivo tornava a reforma agrária economicamente inviável [...].

Assim, o governo preferiu não interferir diretamente nas relações de trabalho na área rural, embora tivesse melhorado substancialmente as condições de vida dos trabalhadores urbanos. Consequentemente, manteve-se na área rural um fiel eleitorado que se alimentou continuamente de relações corruptas com o clientelismo político.

As condições de vida dos pobres no campo eram desastrosas. Miséria, fome, saques, medo, violência, resistência e luta foram consequências de crises na sociedade sertaneja da primeira metade do século XX. O agravamento das péssimas condições de vida entre os camponeses favoreceu a formação de organizações camponesas, como o movimento das Ligas Camponesas em Pernambuco. A in-

tensificação dos conflitos no campo fez com que, a partir de 1960, fosse criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e a colonização passasse a ser frente prioritária de ação governamental.

Para Andrade (1964, p. 233), admitindo a existência do problema agrário no Nordeste, a Sudene apresentou como solução a ampliação da oferta de terras, a partir da abertura de novas frentes agrícolas no Maranhão e no sul da Bahia. Nesse processo, a teoria sucumbiu à realidade, e

[...] os nordestinos não esperaram a abertura do voluntariado por parte da SUDENE, se transferiram por conta própria, nas condições as mais precárias possíveis, para a propalada Canaã Maranhense.

Com a abertura das estradas Belém-Brasília e Belém-São Luís, essa migração camponesa se expandiu para a região Norte. Conforme Ianni (1979), o crescente deslocamento de trabalhadores rurais e seus familiares, principalmente para o sul do Pará, o norte de Goiás, o norte do Mato Grosso, Rondônia e Acre, significou, na prática, um processo de colonização espontânea, uma reforma agrária de fato, realizada pelos trabalhadores rurais, sem interferência de governantes, burocratas ou técnicos.

A colonização na área de fronteira, em grande parte, se deu via migração espontânea de camponeses sem-terra empobrecidos que buscaram nos projetos de colonização e nos projetos agropecuários financiados e estimulados pelas agências de desenvolvimento Sudene e Sudam a possibilidade de sua reprodução social.

A facilidade de obtenção de créditos oriundos dos projetos agropecuários aprovados por essas instituições foi deci-

siva para que empresas da região Sudeste, sobretudo de São Paulo, instalassem fazendas nas regiões Norte e Nordeste, promovendo o desmatamento, a plantação de pastagens, o enquadramento dos trabalhadores rurais em projetos de colonização dirigida e o aumento dos conflitos fundiários. Muitos desses conflitos foram decorrentes da instalação de empresas do Sudeste e do próprio Nordeste em terras de posseiros, em terras de índios e em terras de mata, configurando uma situação na qual o mercado de terras se fundiu com a reforma agrária e os conflitos na fronteira.

Segundo Andrade (1964), a expansão das grandes empresas em empreendimentos fundiários foi justificada pela facilidade de aquisição de terras a baixo preço, pela facilidade de obtenção de recursos governamentais para a aplicação dos projetos agropecuários e pela utilização de mão de obra barata, às vezes até em regime de semiescravidão. Porém, a grilagem de terras e a violência organizada, atingindo camponeses, índios e posseiros, eram noticiadas diariamente pela imprensa do país.

Os projetos de colonização nas terras devolutas nas regiões Norte e Nordeste ficaram muito aquém das necessidades dos camponeses. Isso porque apresentavam fragilidades que iam desde a má localização das instalações de moradia até a baixa fertilidade dos solos. Portanto, esses projetos colocaram os camponeses em condições desfavoráveis perante a grande propriedade, abrindo um verdadeiro abismo nas condições socioeconômicas na região. Conforme Ianni (1979), toda a política de colonização posta em prática com o Programa de Integração Nacional (PIN), que envolveu a Transamazônica e outras estradas, não foi senão um efetivo programa de contrarreforma agrária na Amazônia, no Nordeste e nas outras partes do Brasil.

Na relação mercado e política de terras, segundo Reydon e Ramos (1996), o Estado teve um papel importante, sobretudo ao expedir leis de terras que reforçaram a propriedade privada e permitiram que esta fosse perdendo o papel social que teve nas sociedades antigas, para transformar-se na propriedade privada da sociedade moderna. Apesar de todo esse processo, a terra não chegou a ser totalmente uma mercadoria como outra qualquer. A terra foi transformada em uma mercadoria especial, elemento central da propriedade privada, à qual somente se pode ter acesso mediante o mercado. Por outro lado, a ideia da terra como propriedade social também se desenvolveu nos intentos do socialismo e na própria concepção camponesa da terra.

A reestruturação do poder que ocorreu com a Revolução de 1930 e a sua reafirmação na Constituição de 1946 reforçaram e reatualizaram o pacto político dos militares com as oligarquias regionais, mantendo e ampliando a exclusão dos camponeses das políticas sobre terra do Estado. Todo esse movimento político se deu em consequência do avanço e da organização dos movimentos sociais no campo.

1.3 Os Movimentos Sociais de Luta pela Terra e o Regime Militar

Os movimentos sociais de luta pela terra começaram a ser gestados muito antes da implantação do regime militar de 1964 no Brasil. É no resgate das lutas coletivas, muitas vezes escondidas nos meandros da história oficial, que se pode encontrar o embrião da luta pela terra e pela reforma agrária.

De acordo com Oliveira (2001), Palmares, Canudos, Contestado, greves nos cafezais paulistas são exemplos de luta na história dos trabalhadores e dos rebeldes. São eventos nos quais as classes subalternas foram forjando movimentos sociais de luta pela terra e pela dignidade humana.

Nesse processo de luta, o século XX, além de intensificar os exemplos das lutas camponesas pela terra, trouxe duas componentes novas:

De um lado, a tentativa de resgate da condição de camponês autônomo frente à expropriação, representada pelos posseiros e sua luta contra os fazendeiros grileiros. De outro, o movimento originado na luta dos camponeses parceiros ou moradores contra a expropriação completa no seio do latifúndio, que os transformava em trabalhadores assalariados (OLIVEIRA, 2001, p. 18).

Os conflitos no campo brasileiro durante todo o século XX tiveram um componente essencial, a luta travada pelos camponeses a favor da renda justa. Foram exemplos desses conflitos a revolta de Trombas e Formoso, no Centro-Oeste, a guerrilha de Porecatu, no Sul, e a formação das Ligas Camponesas, no Nordeste brasileiro.

Para Oliveira (1999), com base em Martins (1995), a revolta de Trombas e Formoso representou a expressão maior dos muitos conflitos e expulsões no campo brasileiro de Goiás. Esse movimento passou pela relação dos latifundiários aliados aos juizes contra os camponeses posseiros que tiveram suas posses griladas em 1912. Nesse processo de luta, a participação do Partido Comunista do Brasil (PCB) foi decisiva para a organização camponesa e a conquista da região de Trombas e Formoso em 1964.

A guerrilha de Porecatu, no Paraná, ocorreu num contexto em que “as lutas pela terra passaram pelas relações entre latifundiários e o Estado e as muitas falcaturas realizadas pelos governantes no exercício do poder contra os camponeses posseiros” (OLIVEIRA, 1999, p. 20). Esses conflitos vão conter, como se viu em Trombas e Formoso, a participação do Partido Comunista do Brasil.

Mas, segundo Oliveira (1999, p. 22),

[...] foi com as Ligas Camponesas, nas décadas de 50 e 60, que a luta camponesa no Brasil ganhou dimensão nacional. Nascidas muitas vezes como sociedade beneficente dos defuntos, as Ligas foram organizando, no Nordeste brasileiro, a luta dos foreiros, moradores, arrendatários, pequenos proprietários e trabalhadores da Zona da Mata contra o latifúndio.

Embora o movimento das Ligas Camponesas tenha sido regional, ele deve ser entendido como uma manifestação nacional, porque revelou para o país o estado de tensão e injustiça a que estavam submetidos os trabalhadores do campo brasileiro.

Para Oliveira (1999, p. 24),

[...] a compreensão do processo de expansão nacional do movimento das Ligas Camponesas tem que ser entendida, também, no seio da discussão sobre o desenvolvimento capitalista no Brasil, entre as diferentes tendências políticas da esquerda. Fundamentalmente, com a orientação do Partido Comunista do Brasil, é criada em 1954, em São Paulo, a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil – ULTAB – com a finalidade de coordenar as associações camponesas então existentes.

Desse modo, a Ultab tinha a função de articular e organizar, via Partido Comunista, o processo de luta dos camponeses no país, uma luta que, teoricamente, deveria caminhar para uma revolução democrático-burguesa, pensada como uma etapa necessária à revolução socialista. Entretanto, as cisões ocorridas no interior do PCB, depois do primeiro Congresso de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas no Brasil, em 1961, marcaram o início das divergências entre os movimentos da Ultab e das Ligas Camponesas, que apresentaram a proposta de realização da reforma agrária radical no país.

Ao dar voz aos camponeses, o movimento das Ligas quebrou o silêncio do sofrimento. E, com isso, ganhou corpo e deu forma à organização camponesa na luta pela terra, provocando o contra-ataque dos militares. A voz do movimento das Ligas Camponesas foi silenciada com o golpe de 1964; quando os militares assumiram o controle do país e instauraram a perseguição das lideranças do movimento das Ligas Camponesas, sua desarticulação foi inevitável.

Desse modo, o espaço de tempo que antecedeu o golpe militar de 1964 esteve marcado pelo início de várias organizações camponesas na luta pela terra. Nesse momento, a reforma agrária se tornou uma demanda ampla, disputada por diferentes grupos sociais que buscavam traduzir, com ações políticas, a luta pela terra existente em diversos pontos do país.

Segundo Martins (1999, p. 73),

[...] o desenvolvimento do período entre 1946 e 1964, a incorporação de novos territórios à economia nacional, com o deslocamento da capital federal para o Centro-Oeste, a ampliação da frente pioneira, em decorrência da abertura da rodovia Belém-Brasília, a modernização [...] a reformulação da agricultura de

exportação [...] tudo isso enfim modificou profundamente as condições sociais do País. [...]. O Partido Comunista era a favor da reforma agrária, a Igreja Católica exigia que o dispositivo da Constituição de 1946 sobre a indenização em dinheiro fosse cumprido [...]. Nesse mesmo tempo as Ligas Camponesas falavam em uma reforma agrária radical, se diferenciando dos dois grupos outros.

No Congresso Nacional, por sua vez, as elites passaram a pensar em uma composição política mais sensível às reformas sociais, e a reforma agrária passou a ter um lugar privilegiado nesse debate. No fundo, o que entrava em discussão era a questão da propriedade da terra e as relações políticas alicerçadas na manutenção do monopólio da propriedade privada da terra.

O golpe militar deflagrado em 1964 trouxe consigo a criação da Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) e o começo do processo de reforma agrária. Consequentemente, estabeleceu-se um quadro de impasses entre o governo militar e os grandes proprietários de terra.

Para Martins (1999, p. 78), isso aconteceu porque

O golpe não teria sido possível sem a intervenção e a ação da classe dos proprietários de terra. [...]. As resistências e temores dos proprietários de terra, logo que ficou claro que os militares estavam trabalhando num projeto de reforma agrária, desdobraram-se em iniciativas para desestabilizar ou radicalizar o novo regime. O regime militar, porém, produziu uma legislação suficientemente ambígua para dividir os proprietários de terra e assegurar, ao mesmo tempo, o apoio do grande capital, inclusive o apoio do grande capital multinacional.

A proposta de reforma agrária dos militares postergou o problema dos conflitos fundiários, calando a boca das lideranças dos movimentos sociais, e conquistou o apoio dos latifundiários, garantindo ambiguidades na legislação do Estatuto da Terra.

A Lei nº 4.504 de 30 novembro de 1964, chamada de Estatuto da Terra (BRASIL, 1964), foi a primeira lei construída com o intuito de realizar a reforma agrária no Brasil. O Estatuto da Terra introduziu novos conceitos que indicavam diferentes tipos de propriedades da terra: o minifúndio, os latifúndios por extensão e por exploração e a empresa rural. Os critérios de desapropriação foram precisos, ou seja, seriam desapropriados minifúndios e latifúndios que não cumprissem com sua função social, sem direito a contestação judicial pelo proprietário, a não ser em termos de valores indenizatórios. A desapropriação foi prevista mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos de dívida agrária (TDA), resgatáveis no prazo máximo de vinte anos e tendo em vista a função social da terra.

A terra devia ser utilizada: a) de modo que houvesse uma exploração que favorecesse o bem-estar do proprietário e das famílias que nela labutavam; b) de forma que mantivesse níveis satisfatórios de produtividade; c) de modo que respeitasse o meio ambiente; e d) de forma que cumprisse a legislação trabalhista. Combinados esses quatro itens, o proprietário estaria dando à terra sua função social.

Desse modo, o regime militar estabeleceu sua proposta de reforma agrária, muito embora a clareza dessa proposta desaparecesse na interpretação dos conceitos operacionais criados para sua execução.

De acordo com Martins (1999, p. 78-79),

[...] o regime militar procurou classificar usos e extensões de propriedade, de modo a formular um conceito

operacional de latifúndio e estabelecer, portanto, uma distinção entre terras desapropriáveis e terras não desapropriáveis. O duplo conceito de latifúndio, por extensão e por exploração, no fundo era mais radical do que o vago conceito de latifúndio usado pelas esquerdas antes de 1964, porque incluía como latifúndios terrenos não tão extensos, porém, mal explorados. Ao mesmo tempo, incluía entre as terras desapropriáveis os minifúndios, ou ao menos os incluía nas terras penalizáveis pela taxaço, que era o principal instrumento da reforma. A flexível categoria de empresa rural recebia as simpatias do Estado e escapava da possibilidade de ser incluída nas desapropriações. O que indicava, em princípio, uma reforma agrária orientada para a mecanização econômica e para a aceleração do desenvolvimento capitalista na agricultura.

Assim, a intervenção militar não foi para fortalecer a organização política dos camponeses, tampouco para fazer a reforma agrária, pois isso representaria o fim do pacto firmado entre as elites desde a Lei de Terras. A opção pela modernização dos latifúndios trouxe consigo a possibilidade da reprodução ampliada do capitalismo no campo brasileiro.

Conforme Oliveira (2001, p. 186), a ideia da chamada modernização da agricultura presente no Estatuto da Terra

[...] não vai atuar no sentido da transformação dos latifundiários em empresários capitalistas, mas, ao contrário, transformou os capitalistas industriais urbanos – sobretudo do Centro-Sul do país – em proprietários de terras, em latifundiários.

Para esse autor, a política de incentivos fiscais da Sudene e da Sudam viabilizou a fusão dos capitalistas urbanos em proprie-

tários de imensos latifúndios no Brasil. Essa aliança, contrária aos camponeses e aos movimentos sociais, favoreceu a consolidação da propriedade privada da terra. Tal relação é parte constitutiva do caráter rentista do capitalismo no Brasil.

As décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pela política territorial do governo militar voltada para a formação da empresa rural a partir dos incentivos fiscais doados aos capitalistas, que se tornaram também proprietários de terra rentistas, e por projetos de colonização, tidos como política alternativa à reforma agrária.

No caso do Nordeste, um dos instrumentos mais utilizados para promover a modernização da agricultura foi o Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (Proterra).

De acordo com Oliveira (1988), o Proterra teve por objetivo promover o mais fácil acesso do homem à terra, criar melhores condições de emprego, de mão de obra, e fomentar a agroindústria nas áreas da Sudam e Sudene. O plano inicial se restringiu apenas a algumas zonas da região considerada como prioritária para a realização de reforma agrária: zona da mata e agreste pernambucano, zona do brejo paraibano e sertão cearense.

Para todos os proprietários de terras com área igual ou superior a mil hectares, situadas nessas áreas, o governo deu um prazo de 180 dias para que apresentassem projetos de participação no Proterra. O dono da propriedade ficou encarregado de apresentar um projeto de venda e aproveitamento de uma parcela das terras, podendo escolher a área a ser cedida e as pessoas que poderiam aproveitá-la. Apresentado o projeto ao Incra, depois de aprovado, o proprietário receberia uma

prévia e justa indenização em dinheiro pelas terras, que seriam vendidas a pequenos agricultores pelo Banco do Brasil.

Para Oliveira (1988, p. 82), os recursos para promover essa “reforma” seriam provenientes de cotações orçamentárias, do Programa de Integração Nacional (PIN) e do sistema de incentivos fiscais.

Com isso, criava o governo do General Médici um programa que simplesmente contrariava o Estatuto da Terra, que previa a desapropriação através de pagamento com “Títulos da Dívida Agrária”. [...]. Através do PROTERRA, passava esta desapropriação a ser feita “mediante prévia e justa indenização em dinheiro” (alínea “a” do artigo 3). Estava estabelecido mais um elo da “contra-reforma agrária”, ou seja, uma “reforma a favor dos latifundiários”.

Com o golpe de 1964, verifica-se que o Estado encontrou formas de atenuar a força política dos movimentos camponeses. A instalação da ditadura militar esgotou de vez a possibilidade da reforma agrária e promulgou o Estatuto da Terra, reconhecendo, portanto, a necessidade de mudanças na questão da propriedade fundiária no país. Embora o estatuto tenha sido um documento sério, tenha apresentado um caráter progressista e mostrado uma real preocupação com os interesses dos trabalhadores do campo, foi antes de mais nada a “reforma agrária dos militares”.

A pressão imposta pelos grandes proprietários de terra fez com que os governos militares jamais implantassem o Estatuto da Terra. Com isso, refez-se o pacto político dos governos com a elite do país e, mais uma vez, o latifúndio não foi combatido pelos capitalistas, que de fato se fortaleceram com o Estatuto da Terra. Contraditoriamente, entrou em cena um elemento novo

que trouxe consigo a proposta da reforma agrária ampla e plural com respeito, dignidade e projeto de construção da cidadania no campo. Foram as organizações camponesas fundamentais no encaminhamento da luta pela terra e pela reforma agrária, também, durante o período que se convencionou chamar de “Nova República”, como veremos adiante.

A luta pela terra, nesse período, intensificava-se e os conflitos no campo colocavam para índios, posseiros e camponeses a necessária organização coletiva pela terra.

Abriam-se, então, frentes de apoio à luta dos camponeses. A entrada da Igreja Católica em defesa dos índios e posseiros, via Conselho Indigenista Missionário (Cimi) e Comissão Pastoral da Terra (CPT) e por intermédio de padres e agentes identificados com a Teologia da Libertação, deu maior visibilidade à questão agrária no conjunto da sociedade. Denúncias públicas, reuniões e leituras bíblicas fortalecendo o combate e a resistência foram ações que definiram uma nova dinâmica na política dos conflitos fundiários a favor dos camponeses.

Outras frentes de luta foram as organizações camponesas. No período do regime militar surgiram organizações sociais como o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS). Esses movimentos trouxeram a necessidade de novas discussões sobre a reforma agrária e o questionamento sobre o pacto político e econômico mantido entre o governo e a elite latifundiária.

Na luta do campesinato brasileiro, o MST tem se mantido, neste início de século XXI, por ser o único movimento social capaz de colocar o governo na defensiva, ação considerada fundamental no encaminhamento da política agrária do país.

De acordo com Oliveira (2001), criado no início dos anos de 1980, o MST tem como binômio de ação a lógica acampamento seguido de assentamento. Conhecer o MST é entender o processo de luta pela terra calcado nos acampamentos, portanto, nas ocupações e na luta nos assentamentos. Assim, o MST articula, de forma contraditória, a espacialização da luta à sua própria territorialização nos assentamentos.

O MST e a CPT têm desenvolvido, nas ocupações e nos assentamentos, práticas humanísticas e culturais e ações políticas fundamentais no processo de construção da consciência da luta do campesinato brasileiro.

1.4 A “Nova República” e a Questão Fundiária

As mobilizações populares pelo fim do regime militar e a ampliação do número de conflitos no campo, denunciados publicamente, trouxeram novas esperanças para a sociedade civil de realização da reforma agrária. O governo da “Nova República” assumiu a elaboração do primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). O Incra, então, passou a elaborar o I PNRA, no qual foi previsto o assentamento de 1,4 milhão de famílias ao longo de cinco anos.

De acordo com Oliveira (2001), ao ser anunciado o I PNRA em um congresso de trabalhadores rurais, iniciou-se movimentação contrária de setores ruralistas que faziam parte do governo da “Nova República” visando impedir a implementação da reforma agrária.

A resposta dos latifundiários ocorreu com a organização dos representantes dos grandes proprietários de terra na União Democrática Ruralista (UDR), que nasceu para garantir o direito de proteção da propriedade de suas terras, com

orientação à “militarização” dos latifúndios, visando combater as ocupações de terra com a violência armada e, assim, impedir a implantação do PNRA. Desse modo, a reação latifundiária intensificou a violência no campo e uma força política contrária à realização do I PNRA se fez presente no Congresso brasileiro, a UDR praticamente centrou seu trabalho na crítica à proposta do I Plano Nacional de Reforma Agrária. Como consequência disso, o I PNRA sofreu mudanças que inviabilizaram a concretização das metas previstas.

Conforme Pinto (1996), quando o plano foi encaminhado para ser aprovado, as pressões se multiplicaram e mudanças radicais foram permitidas. O autor destacou duas: a que deixa os latifúndios (por dimensão e por exploração) cumpridores de sua função social não passíveis de desapropriação e a que torna as áreas com alta incidência de arrendatários e posseiros não desapropriáveis. A primeira criou a figura do latifúndio produtivo, e a segunda negou o artigo 20 do Estatuto da Terra que discorre sobre as áreas prioritárias às desapropriações.

Toda a mobilização política implementada pela UDR desarticulou completamente a organização pensada para a implantação do plano. Dessa forma, o governo José Sarney (1985-1990) deixou como saldo um número extremamente reduzido de beneficiários do I PNRA.

Apenas 8% das terras previstas foram desapropriadas e 10% das famílias assentadas. Assim, o sonho de 1,4 milhões de famílias assentadas, que havia sido anunciado em 1985, ficou reduzido a pouco mais de 140 mil (OLIVEIRA, 2001, p. 200).

A mobilização da UDR durante a elaboração da Constituição Federal de 1988 articulou os segmentos contrários a qualquer dispositivo que permitisse a desapropriação por in-

teresse social de terras ociosas. Contando com o apoio dos setores conservadores, ligados aos proprietários de terra, a UDR conseguiu, num contexto de elaboração de uma Constituição considerada moderna e avançada, articular manobras políticas, fazendo prevalecer seus interesses imediatos. Tudo o que se incorporou à Constituição Federal em termos de função social da terra e desapropriação foi anulado com a introdução do inciso II do artigo 185, que diz ser a propriedade produtiva não suscetível de desapropriação para fins de reforma agrária, não definindo, portanto, o que se entende por propriedade produtiva. Tal dispositivo abriu margem a graves conflitos fundiários no campo brasileiro.

Conforme Silva (1989, p. 199, 201), qualquer proposta de avaliação dos trabalhos ocorridos na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) precisa levar em conta o patamar em que ela colocou o segmento dos trabalhadores rurais sem-terra. Isso porque

[...] a nova CF não diminuiu o terrível fosso que separa o sem-terra acampado debaixo de uma lona do seu algoz da UDR. Pelo contrário, a Carta de 1988 aprofundou o buraco da desigualdade, impedindo, definitivamente, que a questão agrária brasileira pudesse ser resolvida por via pacífica [...]. Ao manter o malfadado inciso que isenta de desapropriação a chamada “propriedade produtiva”, a ANC retrocedeu aos idos de 1946 e do ET e desdourou-se quando comparada à Carta outorgada pelos três ministros militares em 17 de outubro de 1969.

O autor continua mais adiante,

[...] o destaque à não suscetibilidade da desapropriação da “propriedade produtiva” trata-se, na verdade, de

uma deformação conceitual e uma impropriedade semântica, escondendo uma armadilha legal e uma tática latifundiária. Consegue também, com esses artifícios, reduzir consideravelmente a área de terras destinadas à realização da RA [Reforma Agrária] no Brasil.

Silva (1989) chamou a atenção para dois pontos cruciais: primeiro, o fato de que, depois dos resultados da Constituição Federal de 1988, a reforma agrária só poderá ser pensada se houver movimentos sociais na luta pela terra. As chances de negociação pacífica se perderam no “buraco negro” da Constituição. Segundo, a opção governamental pactuada com os latifundiários da manutenção de ambiguidades conceituais para se inverter a lógica de desapropriação, inserindo armadilhas contrárias à reforma agrária e, portanto, aos trabalhadores rurais brasileiros.

Para Martins (1999, p. 90), na elaboração da Constituição Federal de 1988,

[...] os precários avanços na legislação fundiária da ditadura militar foram praticamente anulados pelos constituintes. A utilização dos conceitos de “propriedade produtiva” e de “propriedade improdutiva” introduziu uma ampla ambigüidade na definição das propriedades sujeitas a desapropriação para reforma agrária, praticamente anulando as concepções relativamente mais avançadas do ET.

Para essa análise o autor partiu do princípio de que, no Brasil, o atraso é um instrumento de poder. Ou seja, a aliança sociopolítico-econômica entre o capital e a terra consolidada na Constituição Federal de 1988 se configurou em uma aliança do atraso.

De acordo com Oliveira (2001, p. 200),

[...] no governo Collor, a UDR praticamente assumiu o controle da Reforma Agrária no Brasil, portanto, promoveu o abandono completo da Reforma Agrária. A queda de Collor e a ascensão de Itamar Franco praticamente nada mudou [...]. Até 1994, o resultado da ação do Estado referente aos assentamentos rurais foi: de 1927 a 1963 foram assentados em projetos de colonização no Brasil, oficialmente, 53 mil famílias; de 1964 a 1984, entre colonização e assentamentos, 162 mil famílias; de 1985 a 1994, foram assentadas 140 mil famílias. Estes dados permitem afirmar que a partir das políticas do Estado brasileiro nunca se implantou uma política de acesso à terra aos camponeses.

Como se o descaso do Poder Executivo não bastasse, na relação entre a legislação e o Poder Judiciário, há sérias contradições que dificultam o processo da desapropriação. Exemplo disso é o artigo 185 da CF de 1988 e a Lei nº 8.629 de 25 fevereiro de 1993, segundo os quais as pequenas e médias propriedades, assim como as propriedades produtivas, independentemente de seu tamanho, são propriedades não suscetíveis de desapropriação.

A Lei nº 8.629, chamada de Lei Agrária, foi criada com o objetivo de estabelecer a regulamentação dos dispositivos contidos na Constituição de 1988 relativos à reforma agrária. Com ela, juridicamente, não haveria mais empecilhos à desapropriação das grandes propriedades improdutivas para fins de reforma agrária. Contraditoriamente, a Lei Complementar nº 76/93 passou a estabelecer um procedimento especial, chamado de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóveis rurais por interesse social para fins de reforma agrária, dando ao Poder Judiciário o prazo de 120 dias (artigo 9º) para

decidir se a propriedade é ou não improdutivo, portanto, passível ou não de desapropriação.

A Lei Agrária apresenta dois sérios problemas: primeiro, ao reafirmar a insusceptibilidade da desapropriação para fins de reforma agrária da pequena e média propriedade rural, contribuiu para o desmembramento de grandes propriedades improdutivas em várias outras propriedades pequenas e médias (improdutivas), como uma forma de burlar a lei. Segundo, ao conceituar a propriedade produtiva como aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, grau de utilização da terra e de eficiência na exploração (BRASIL, 1993), tornou o conceito de propriedade produtiva ininteligível, dando margem para complexas e demoradas disputas judiciais. Além disso, ainda, a lei de rito sumário, que possibilita aos proprietários ações contestatórias, reduz e compromete toda a eficiência do instrumento de desapropriação de terras.

Desse modo, o grande obstáculo na legislação que tem dificultado o processo de desapropriação de terras para fins de reforma agrária, nos dias de hoje, é resultado da própria Constituição Federal de 1988 e de sua legislação ordinária.

A Constituição de 1988, além de retroceder na questão da reforma agrária, criou uma verdadeira contradição na legislação agrária brasileira. Segundo o Estatuto da Terra, a terra produtiva é passível de desapropriação. O estatuto diz, claramente, que a função social da terra é a combinação dos itens: terra produtiva, manutenção de justas relações de trabalho, cumprimento da legislação ambiental e não cultivo de drogas. No entanto, mesmo sendo produtiva, mas se não cumprisse com a legislação trabalhista, a terra poderia ser desapropriada. Em 1988, a Constituição Federal destacou o item “terra produ-

tiva” como critério. Com isso, instalou-se uma contradição na legislação, pois, se antes a “terra produtiva” que não cumpria com a legislação trabalhista poderia ser desapropriada, passou a não ser mais. Assim, o Estatuto da Terra de 1964 nos critérios de desapropriação para fins de reforma agrária é muito mais progressista que a Constituição Federal de 1988.

Para a realização da reforma agrária, o Estatuto da Terra e a Constituição Federal de 1988 se referem, especialmente, à desapropriação. No caso do estatuto, as desapropriações recairiam sobre os minifúndios e os latifúndios que não cumprissem a função social. Depois, a Constituição Federal de 1988 determinou que pequenas e médias propriedades não podem ser desapropriadas, propriedades produtivas também não. Mesmo assim, o Incra tem uma trajetória que incorporou outros procedimentos que passou a chamar de reforma agrária, como, por exemplo, a distribuição da terra pública via projeto de colonização, regularização fundiária, titulação e arrecadação de terras. Considerando que a terra é pública e, portanto, com sua distribuição não ocorre mudanças na estrutura fundiária, isso não é reforma agrária de fato.

A expressão reforma agrária remete a uma estrutura fundiária existente e a uma relação da sociedade capitalista com ela. Mas essa é uma polêmica no seio do debate sobre legislação fundiária e política de reforma agrária no Brasil. Ao agilizar o acesso à terra via mercado de terras, o governo colocou em xeque o Estatuto da Terra de 1964 e a Constituição Federal de 1988, que legitimam a reforma agrária a partir da lógica da desapropriação de terras que não cumprem com sua função social. Algo bem diferente de quando se pensa a reforma agrária como uma política de acesso à terra sob a lógica do mercado.

Nesse contexto, os governos da “Nova República” renovaram o pacto social, político e econômico das elites. Primeiro, re-

trocedendo na possibilidade de constituição da reforma agrária e, segundo, reafirmando a propriedade privada da terra como sendo parte constitutiva da produção do capitalismo brasileiro rentista.

A presença do Estado nas questões relacionadas à política agrária se manteve com o interesse explícito de promover mudanças e garantir a não realização da reforma agrária no país.

2

A REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO DO BANCO MUNDIAL

2.1 O Projeto Novo Mundo Rural Brasileiro do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) exerceu dois mandatos seguidos: o primeiro de 1995 até 1998 e o segundo de 1999 até 2002. No primeiro mandato, deu ênfase à política de estabilidade econômica e ao combate à inflação, componentes do Plano Real, que deram o tom dos primeiros meses de governo. Entretanto, a realidade dos conflitos no campo não tardou a se apresentar, alterando substancialmente o quadro de “estabilidade” desse governo.

No primeiro ano do governo FHC, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, juntamente com outros movimentos sociais e entidades de representação dos camponeses, retomou ações de acampamento e ocupação de terra. Mas foram os massacres de Corumbiara e de Eldorado dos Carajás que explicitaram a violência policial nos estados.

O massacre de Corumbiara ocorreu no estado de Rondônia, em agosto de 1995, quando uma tropa de policiais militares tentou realizar uma ação de despejo de mais de 500 famílias de trabalhadores sem-terra acampadas na fazenda Santa Elina. Na calada da noite, os policiais invadiram, violentamente, o acampamento e humilharam, torturaram e mataram trabalhadores rurais. O massacre teve

como resultado doze mortos, nove desaparecidos e mais de cem feridos.

Meses depois, em abril de 1996, no estado do Pará, trabalhadores sem-terra que bloquearam uma estrada em manifestação política foram cercados pela polícia. Do enfrentamento, resultou a morte de 17 deles. As imagens divulgadas na mídia revelavam a brutalidade da ação dos policiais. Corumbiara e Eldorado dos Carajás recolocaram, de vez, o tema da reforma agrária como uma prioridade na agenda nacional. Conforme o caderno *Conflitos no Campo Brasil* (COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, 1999), em 1998, foram registrados mais de mil conflitos espalhados no campo brasileiro.

De acordo com Oliveira (2001, p.198),

Os massacres de Corumbiara e de Eldorado dos Carajás são exemplos ocorridos no governo FHC. Ambos os massacres representam a posição das elites latifundiárias brasileiras em não ceder um milímetro sequer em relação à questão da terra e da Reforma Agrária. O apoio dos ruralistas à base de sustentação política do governo FHC tem tido como contrapartida duas práticas governamentais: a primeira, posição repressiva aos movimentos sociais; a segunda, no plano econômico, prorrogação – não se sabe até quando – das dívidas destes latifundiários, que não as saldaram.

Os acampamentos e as ocupações de terras tornaram-se uma ação política cotidiana dos movimentos sociais e entidades de representação dos camponeses em luta pela terra. A resposta às pressões feitas pelos movimentos sociais foi um projeto de reformulação da agricultura familiar e da reforma agrária, denominado O Novo Mundo Rural, proposto pelo governo.

O Novo Mundo Rural (BRASIL, 1999a) apresentou duas frentes de ação: a primeira, agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural, e a segunda, política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado.

A proposta central do projeto foi promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável por meio da desconcentração da base produtiva e da dinamização social, política e econômica dos espaços rurais, tendo como estratégia o fortalecimento da agricultura familiar com atividades geradoras de renda no campo, não necessariamente agrícolas (BRASIL, 1999a).

O público-alvo seriam os agricultores familiares brasileiros, integrantes ou não dos projetos de reforma agrária. Os objetivos do programa foram, entre outros, criar novas bases políticas e institucionais locais, regionais, estaduais e federais no país, criar e ampliar as oportunidades de renda das famílias na agricultura familiar dentro e fora dos assentamentos da reforma agrária, inclusive com atividades não agrícolas, promover a expansão e o fortalecimento da agricultura familiar, ampliar sua participação na produção nacional e elevar a eficiência, a eficácia e a efetividade dos programas de reforma agrária e de expansão e fortalecimento da agricultura familiar.

As diretrizes estratégicas para a política de desenvolvimento do Novo Mundo Rural foram orientadas à distribuição do ativo terra, à inserção da agricultura familiar no mercado nacional e internacional e à expansão da agricultura familiar por meio dos assentamentos de reforma agrária, procurando modelar de forma exemplar esses assentamentos.

Rompendo com a visão tradicional do rural que isolava a cidade do campo, o programa apresentou cinco linhas de ação estratégicas: a) expansão da agricultura familiar, com a am-

pliação dos instrumentos de obtenção de terras; b) desconcentração do capital humano, com a ampliação da oferta de ensino básico à família rural; c) desconcentração do capital físico, priorizando instrumentos descentralizados em infraestrutura social e econômica; d) ampliação e desconcentração do capital social, com incentivos e apoio à formação de associações de municípios; e e) desenvolvimento das atividades produtivas, por meio do aperfeiçoamento das linhas de crédito destinadas à agricultura familiar.

No Novo Mundo Rural, a reforma agrária e a expansão da agricultura familiar passariam pela

[...] adoção de mecanismos que não proponham o abandono das desapropriações, mas sim a incorporação de outros instrumentos que possam, a um só tempo, reduzir os custos (aumentando a quantidade de beneficiários) e dar agilidade e transparência ao processo (BRASIL, 1999a, p. 20-21).

A instituição de um fundo de terras e da reforma agrária – Banco da Terra – sucedeu, modificou e ampliou o projeto-piloto Cédula da Terra, desenhado e apoiado pelo Banco Mundial, já em execução nos estados do Ceará, Bahia, Maranhão, Pernambuco e na região norte do estado de Minas Gerais. O programa promovido pelo Banco Mundial para aliviar a pobreza no Nordeste brasileiro seria parte da estratégia do Banco Mundial aplicada em países em desenvolvimento com outro objetivo não menos importante, ou seja, ativar o mercado de terras e proporcionar os recursos para o alívio das dívidas rurais dos proprietários falidos, evitando possíveis crises do sistema bancário.

Com o programa Novo Mundo Rural, o governo FHC demonstrou um esforço sistemático de se autopropagar atra-

vés da mídia, na expectativa de melhorar sua imagem desgastada nos conflitos no campo. Pressionado pelas constantes ocupações de terra e pelos acampamentos organizados pelos trabalhadores rurais sem-terra em movimento de luta pela reforma agrária, o presidente adotou novos mecanismos de acesso à terra, com base na orientação do Banco Mundial. Assim, o programa reforma agrária de mercado, do Banco Mundial, passou a ser parte constitutiva da proposta mais ampla de construção do novo mundo rural brasileiro.

Negociado o acordo com o Banco Mundial, o governo federal, através do ministro do Desenvolvimento Agrário, justificou a opção pela reforma agrária de mercado da forma como apontou Raul Julgmann (2000, p. 8):

[...] os instrumentos clássicos para a promoção da reforma agrária têm demonstrado certo esgotamento e, em alguns casos, usos inadequados, que sobrevalorizam terras e oneram em demasia o orçamento público com desapropriações milionárias e que se arrastam anos e anos em processos judiciais. Mantendo a importância estratégica da desapropriação, estamos incorporando novos instrumentos que auxiliem o processo de aceleração da reforma agrária.

O ministro do Desenvolvimento Agrário anunciou a incorporação de novos instrumentos de auxílio ao processo de aceleração da reforma agrária. Quais sejam: a) a introdução do mecanismo de mercado de terras. Nas operações de aquisição de terra via mercado, o proprietário recebe em dinheiro e à vista, assim, o mercado, e não a intervenção do Estado, passa a ser o instrumento principal de acesso à terra; b) a descentralização da reforma agrária. As desapropriações são atos unilaterais do governo, enquanto as compras são negociadas entre o vendedor volun-

tário (proprietário da terra) e o comprador voluntário (associação comunitária). O financiamento do empréstimo reembolsável ao fundo de terras, com juros e correção monetária, cabe ao governo; e c) a formação de novas bases políticas institucionais locais. Isso favoreceu o clientelismo político nos municípios e negou a importância política da luta histórica dos trabalhadores rurais, desmobilizando, por pouco tempo, movimentos sociais e entidades de representação dos camponeses, como o MST e a CPT.

A proposta do Banco Mundial aliada à orientação política do governo Fernando Henrique Cardoso definiu a opção pela continuidade de um projeto pactuado com a elite agrária brasileira. O programa Novo Mundo Rural foi a expressão do projeto político governamental utilizado para desmobilizar os movimentos sociais na luta pela reforma agrária e negar a existência dos conflitos no campo, designando transformações em curso no campo brasileiro e instalando um paradigma a ser perseguido.

A matriz teórica do Novo Mundo Rural teve representantes entre os que discutem o desenvolvimento rural brasileiro, em destaque Ricardo Abramovay (1992), José Graziano da Silva (2001) e José Eli da Veiga (2001). Esses autores partem da mesma matriz teórica, porém divergem quanto aos caminhos que o Brasil deveria seguir para seu desenvolvimento rural. De um lado, estão os que acreditam que a reforma agrária não é mais viável, propondo, em seu lugar, uma estratégia direta de combate à pobreza e à fome via investimentos em ocupações não agrícolas na área rural. Do outro lado, encontram-se os que recusam essa estratégia e acreditam que o combate à pobreza deveria conter ações que envolvessem os pobres em economias rurais mais dinâmicas.

Para esses autores, no Brasil, a reforma agrária deveria ser voltada para o fortalecimento da agricultura familiar, representada por uma população cada vez mais envolvida com novas atividades econômicas, a exemplo de produtores de frutas e flores para exportação, turismo rural, artesanato, serviços profissionais especializados, entre outras. A atividade agropecuária é cada vez mais dinâmica, exigindo dos agricultores competitividade, visão econômica do produto no mercado. Portanto, uma agricultura que disponha de um mínimo de condições favoráveis de infraestrutura e serviços que estimulem o empreendedorismo.

Apesar do ponto de discórdia entre os projetos propostos, eles defendem uma mesma premissa: os camponeses são compreendidos como pobres miseráveis ineficientes, ou seja, resíduo em extinção na sociedade capitalista moderna, empreendedora, competitiva e eficiente. A reforma agrária teria o objetivo de extinguir de vez os camponeses, criando um novo mundo rural, onde a agricultura familiar constituísse uma agricultura altamente integrada ao mercado, capaz de incorporar avanços tecnológicos e de responder às políticas governamentais. Esse é o ponto central da concepção do projeto elaborado no governo Fernando Henrique Cardoso.

Essas ideias se configuram no projeto governamental que procurou manter pactos políticos, econômicos e financeiros com a elite agrária brasileira via programas como a reforma agrária de mercado, desenhada pelo Banco Mundial e implementada no Brasil como uma nova contrarreforma agrária.

O governo Fernando Henrique Cardoso, segundo Oliveira (2001), apresentou uma política de resposta à pressão social por assentamentos. Como estratégia política de enfrentamento aos movimentos sociais, e em especial ao MST,

o governo atuou em cinco frentes de ação: I) criminalização das lideranças do MST; II) mudanças legais realizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (securitização das dívidas dos ruralistas, imposto territorial rural progressivo, projeto Banco da Terra), medidas coercitivas (Medida Provisória nº 2.109, que proíbe a vistoria por dois anos em imóveis ocupados, e Portaria MDA nº 62 de 27 de março de 2001, que exclui os assentados de reforma agrária devido a “ato de invasão ou esbulho de imóveis rurais”), e inscrição para assentamentos da reforma agrária pelo correios, veiculada com propaganda televisiva em que se afirmava que a “porteira está aberta para a reforma agrária, é só entrar e se inscrever”; III) estímulo à criação de novos movimentos sociais que não adotam a tática da ocupação como estratégia de luta; IV) realização de reuniões e seminários com intelectuais que estudam a questão agrária, para auxiliarem na elaboração de políticas e ações de governo e, principalmente, para formar uma espécie de frente de ação intelectual de crítica aos movimentos e seus intelectuais orgânicos; V) ação da mídia, que mobilizou o governo, os movimentos e a opinião pública. As reportagens procuravam impingir um caráter satânico às lideranças do MST. A contrapropaganda, organizada a partir de grandes órgãos de imprensa, objetivava desmontar a imagem de apoio que a população formou sobre o MST e a reforma agrária após a Marcha à Brasília, ocorrida em abril de 1997.

Ao fazer a avaliação do governo Fernando Henrique Cardoso comparando-o a governos anteriores (Sarney e Collor/Itamar), Oliveira (2003) verificou, utilizando os dados divulgados pelo Incra, que nos oito anos do governo foram assentadas 524.380 famílias em 4.998 assentamentos rurais.

Entre esses assentamentos se incluem as regularizações fundiárias, os remanescentes de quilombos, os assentamentos extrativistas, os projetos Casulo e Cédula Rural e os projetos de reforma agrária. A pressão social realizada pelos movimentos sociais com a ampliação das ocupações obrigou o governo FHC a ampliar os assentamentos. Esse fato mostra que a reforma agrária, em vez de ser uma política propositiva do governo, foi uma necessidade de resposta à pressão social.

Na avaliação de Medeiros (2003, p. 73-74), os oito anos do governo FHC estão vinculados ao avanço da luta camponesa pela terra e ao resultado significativo (em relação a períodos anteriores) dos assentamentos rurais. Para a autora,

[...] a veracidade do número (das famílias assentadas no governo FHC) foi objeto de intensa disputa entre governo e movimentos sociais, na medida em que muito do que aparece contabilizado nos últimos anos refere-se a titulações concedidas a pessoas que havia muito já estavam na terra e que não poderiam ser consideradas assentados no sentido estrito do termo, ou então a assentamentos criados no papel, mas não de fato (ou seja, famílias que ainda não haviam sido assentadas efetivamente).

Ainda segundo Medeiros, a luta pela terra organizada pelos movimentos sociais também foi decisiva no encaminhamento dos programas de assentamento rural no país. Porém, os números de famílias assentadas divulgados e assumidos pelo Incra foram inflados, tendo em vista os procedimentos utilizados para contabilizá-los, o que acabou colocando em questão, mais uma vez, a política agrária do governo.

Não há, entretanto, como desconsiderar a importância dos assentamentos rurais no país. De acordo com Leite et al. (2004, p. 260-261), é possível constatar que

[...] a existência dos assentamentos como unidades territoriais e administrativas, que são referência para políticas públicas, resulta numa ampliação das demandas de infraestrutura e em pressão sobre os poderes políticos locais, estaduais e federal. Desse modo, ao mesmo tempo em que podem ser vistos como ‘ponto de chegada’ de um processo de luta pela terra, os assentamentos tornam-se ‘ponto de partida’ para uma nova condição de vida, onde muitas vezes tudo está por fazer, desde a organização do lote e construção do local de moradia até toda a infraestrutura coletiva e de serviços necessários à viabilização econômica e social das novas unidades de produção familiar criadas. [...] em praticamente todos os aspectos, quando compararam a situação atual no assentamento com a situação vivida anteriormente, há por parte dos assentados uma significativa percepção de melhoria [...].

O governo Fernando Henrique Cardoso, com sua proposta de novo mundo rural para o campo brasileiro, passou por diferentes momentos e estratégias de atuação que tiveram como força social de oposição o MST. Durante os oito anos de seu governo, na contramão, os movimentos sociais e as entidades de representação dos camponeses, em especial a CPT e o MST, encaminharam uma política de ações, buscando evidenciar as terras improdutivas, a falsificação de títulos, as irregularidades nos programas governamentais e a violência no campo. As respostas do governo a isso tudo foram sempre duras e incisivas. Mesmo assim, a história mostrou que não foi possível negar o movimento camponês, e os acampamentos, as ocupações de terra, os conflitos no campo, os assentamentos rurais têm evidenciado a continuidade do movimento de luta pela terra e pela reforma agrária no país.

Apesar de duramente contestada, a concepção de reforma agrária de mercado, desenhada pelo Banco Mundial e implementada pelo governo FHC, persistiu como instrumento no processo de consolidação do desenvolvimento rural brasileiro no governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011), através do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). Essa permanência se deu porque o “núcleo duro” que compõe a base da política agrária do governo Lula é o mesmo do governo anterior, isto é, a reforma agrária é concebida como uma forma apenas de tirar uma parte da população da miséria. Assim, fica de lado a dimensão econômica que se insere na projeção de um novo modelo agrícola e a dimensão política que considera, de fato, a participação dos camponeses nas políticas de desenvolvimento agrário do país.

2.2 A Reforma Agrária de Mercado do Banco Mundial no Brasil

A implantação da reforma agrária de mercado do Banco Mundial no Brasil aconteceu legalmente em agosto de 1996. Ela teve como concepção fundante a política de reforma agrária assistida pelo mercado, desenhada pelo Banco Mundial e desenvolvida em países com forte desigualdade social, rígida concentração fundiária e constantes conflitos no campo, como o Brasil, a África do Sul, a Colômbia, entre outros. No processo de mundialização do capital a política é parte constitutiva do agravamento da polarização internacional e do aprofundamento do distanciamento entre os países situados no centro do oligopólio mundial e os países periféricos, estes muitas vezes identificados pela ampliação de suas áreas de pobreza e por ter uma população emigrante que ameaça os “países democráti-

cos”. Daí vem a preocupação do Banco Mundial com a pobreza nos países em desenvolvimento.

A economia dos países em desenvolvimento tem sido uma preocupação constantemente referida pelo Banco Mundial. Em pesquisa de avaliação na África do Sul, no início dos anos 1990, o Banco Mundial constatou a existência de uma crise no setor agrícola, evidenciada pelo endividamento dos fazendeiros sul-africanos com os bancos. Nessas circunstâncias, fazendeiros e banqueiros exigiam o perdão generalizado dos débitos. A solução do perdão generalizado dos débitos passou a ser economicamente ineficiente e cara para o poder público no país. Preocupado, então, com o desenvolvimento econômico sul-africano, o Banco Mundial apresentou uma “solução” para a crise de seu setor agrícola.

De acordo com Binswanger (1996, p. 1),

[...] a solução alternativa para uma crise agrícola reside no emprego de ‘uma reforma agrária assistida pelo mercado’. O Banco Mundial (BIRD) está atualmente explorando esta estratégia, que pode reduzir bastante o custo fiscal da crise de endividamento dos agricultores, convertendo-a, ao invés disso, em uma oportunidade para atenuar a desigualdade no campo, aumentar a produtividade e gerar crescimento na agricultura.

A concepção da reforma agrária assistida pelo mercado surgiu como alternativa do Banco Mundial para resolver o custo do endividamento dos agricultores fazendeiros com os bancos e com o governo sul-africano.

Conforme Zyl e Binswanger (1996), pensando no caso sul-africano, o modelo seria simples: fazendeiros endividados e ineficientes não teriam perdão do governo, indo, por-

tanto, à falência. Como consequência haveria o rebaixamento do preço de suas terras. O governo, então, investiria em um banco de terras, emprestando dinheiro para que pequenos proprietários e trabalhadores sem-terra pudessem adquirir terras a partir do crédito fundiário para a compra. Desse modo, haveria uma dinamização do mercado de terras e os bancos não entrariam em crise por assumir os prejuízos de inadimplência dos fazendeiros.

No caso da África do Sul, a reforma agrária assistida pelo mercado do Banco Mundial esteve voltada para resolver o problema financeiro dos bancos com o setor agrícola formado por fazendeiros. Uma postura extremamente coerente com a filosofia do banco, revelando uma preocupação explícita com o setor financeiro. Porém, ao resolver o problema financeiro dos proprietários de terra e ao anular a possibilidade de crise nos bancos, a política colocou problemas sociais de grave envergadura para os camponeses pobres sul-africanos: a compra da terra sob a lógica de mercado, a não continuidade da construção democrática da nação e a manutenção da segregação racial, sem falar do endividamento bancário dos camponeses.

No Brasil, o documento de apresentação da reforma agrária de mercado trouxe a experiência sul-africana como um exemplo bem-sucedido de reforma agrária e procurou, com isso, mostrar como esse modelo de “reforma agrária” poderia contribuir na solução da pobreza presente no campo brasileiro.

No caso do Brasil, conforme Binswanger (1996, p. 2), a reforma agrária assistida pelo mercado resolveria o problema da pobreza rural da seguinte forma:

[...] a reforma agrária convencional ocorre com a desapropriação de terra pelo governo, com ou sem compensação, e sua redistribuição para pequenos agricultores sem terra, esse processo em geral é prejudicado por disputas judiciais e demoras que podem levar décadas para serem resolvidas. Isso penaliza de forma desproporcional os pobres, que passam anos até poderem ocupar as terras. A reforma agrária assistida pelo mercado objetiva facilitar o processo em que os interessados na compra de terras possam fazer negócios com aqueles dispostos a vender, eliminando, assim, as demoras habituais e conferindo benefícios imediatos aos pequenos proprietários.

O autor parte do princípio de que a lentidão nos processos de desapropriação tem contribuído para a permanência da pobreza na área rural em países como o Brasil. Assim, a reforma agrária assistida pelo mercado possibilitaria uma reforma agrária rápida, barata e eficiente. A reforma agrária de mercado apareceu no contexto das políticas agrárias dos países em desenvolvimento como “nova solução” para “velhos problemas”.

Para Binswanger (1996, p. 4), a política de

Reforma agrária assistida pelo mercado estaria sendo explorada conjuntamente pelo BIRD e o Governo da África do Sul e independentemente pela Colômbia. O novo enfoque tem por objetivo estimular os interessados em adquirir terras a negociar com aqueles dispostos a vender, com a ajuda do Governo no processo, através de subvenções (financiamento a fundo perdido) e outras medidas de apoio.

O incentivo à formação do comprador voluntário e do vendedor voluntário seria a novidade no enfoque de mercado.

Ou seja, a lógica da política consiste em um estímulo à transação de compra e venda de terras, na qual passa a ser o mercado, e não mais o Estado, o intermediário principal para o acesso à terra. No caso do Brasil, diga-se de passagem, não foi um enfoque tão novo assim.

De acordo com Russo (2001), “a nova reforma é velha e não é reforma”. Há semelhança entre o Proterra criado no governo de Ernesto Geisel (1974-1979) e a reforma agrária de mercado do governo Fernando Henrique Cardoso. Em ambas, houve o apoio dos latifundiários, porque foram indenizados em dinheiro pela terra cedida, e a repressão da luta dos trabalhadores rurais. Assim, a nova reforma agrária anunciada pelo governo FHC tem algo em comum com a do governo Geisel, dos tempos da ditadura.

O Proterra foi um programa de redistribuição de terras públicas e particulares para colonização com pagamento em dinheiro. A adesão do proprietário era voluntária, e ele, ainda, poderia escolher a área do imóvel a ser negociada e quais camponeses poderiam ter acesso ao programa. Como ocorrido no Proterra, a reforma agrária de mercado do Banco Mundial reza o pagamento da terra diretamente ao proprietário em moeda corrente, contrariando, portanto, o Estatuto da Terra, segundo o qual as terras desapropriadas devem ser pagas em títulos de dívida agrária (TDA), resgatáveis em um prazo de até vinte anos. Nesse caso, a reforma agrária de mercado do Banco Mundial no Brasil se apresenta como uma nova política de contrarreforma agrária.

Binswanger (1996) continua apresentando a reforma agrária assistida pelo mercado, enfatizando o que deve ser evitado, o que deve conter e, sobretudo, quais seriam os pré-requisitos para uma reforma agrária exitosa em países como o Brasil. Para esse autor, a experiência internacional tem demonstrado que uma reforma

agrária bem-sucedida deve evitar: a) excessivos subsídios, isenções fiscais e outros privilégios aos proprietários rurais; b) alívios generalizados de dívidas; c) confisco ou desapropriação de terras abaixo do preço de mercado; d) aquisição de terras pelo governo ou órgãos estaduais; e) imposição de limites ao arrendamento e venda de terras; f) seleção dos beneficiários por meios administrativos; e g) assentamento dos beneficiários em terras de baixa qualidade. Por outro lado, deve apresentar: a) leis e regulamentos fundiários consistentes com os objetivos e processos de reforma agrária; b) facilidades para a realização de negócios voluntários entre potenciais compradores e vendedores de terras; e c) concessão de subvenções parciais aos pobres compradores de terras para que possam fazer a própria escolha na compra da terra.

Outro ponto importante no modelo teórico proposto para o Brasil foi a concepção de uma política que deveria ser pensada inicialmente como um projeto-piloto. De acordo com Tandler (1994), um projeto-piloto tem a vantagem de ser capaz de justificar que se trabalhe apenas em lugares específicos, ao contrário de um programa de reforma agrária no país inteiro. É preciso tirar vantagem dessa oportunidade para apresentar à sociedade que partes do governo podem fazer as coisas certas e, através da publicidade e disseminação dos resultados, mostrar às outras o exemplo do que pode ser feito. Parte da disseminação deveria envolver a atuação de funcionários públicos dos programas de sucesso para revelar a outros governos ou outros braços do governo o trabalho que dá resultado.

Para Tandler (1994), a reforma agrária pontual deve ser usada para fortalecer o governo (desacreditado) de modo que ele seja capaz de entrar em cena. O caminho é descobrir os “pontos brilhantes” na política de governo – poucos como possam ser – e tentar trabalhar com eles.

O sucesso da reforma agrária de mercado teria como pré-requisitos: a) velocidade na implementação; b) viabilidade econômica dos modelos de exploração; c) aceitação política e legitimação do processo; d) definição clara do papel que o setor público pode assumir e desempenhar; e e) reforma agrária como parte de um programa mais abrangente de reconstrução econômica.

Dessa forma, estaria dada a contribuição teórica do Banco Mundial para a implementação da política de reforma agrária de mercado no Brasil. O governo estaria convidado a conduzir o processo de reforma agrária pautado nas leis de mercado, cabendo a ele a elaboração de leis e regulamentos para legitimar a dinâmica do processo. Os proprietários de terras seriam convidados a vender suas terras e os camponeses sem-terra a ser proprietários de terras, desistindo da luta pela terra no campo.

Para o Banco Mundial (BINSWANGER, 1996), o desenvolvimento rural nos países em desenvolvimento tem demonstrado que a combinação da ineficiência relativa da grande propriedade e a distribuição desigual e injusta dos recursos, em especial da terra, geram uma situação política insustentável na economia rural de muitos países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, que ameaça a viabilidade futura de toda a economia rural desses países. A experiência internacional demonstra claramente que economias com distribuição de terras muito desigual e que não realizam reformas rápidas e radicais acabam se tornando fadadas a um padrão debilitante de crescente pobreza rural, baixas taxas de crescimento na agricultura, elevados níveis de desemprego no campo, desordens civis e violência armada. A necessidade de apoio aos mecanismos de mercado surge das fraquezas observadas nos programas sociais que atribuem

controle excessivo a burocracias do setor público. Essas burocracias desenvolvem seu próprio conjunto de interesses que fica conflitando com a rápida redistribuição de terras.

No Brasil, a reforma agrária de mercado entrou com o mesmo enfoque que se viu na África do Sul. Ela questionou a lentidão nos processos de desapropriação de terras, causada pela burocracia estatal, e se apresentou como uma “solução alternativa” para amenizar a pobreza rural, o desemprego e os conflitos no campo. O enfoque de mercado nas transações de compra e venda de terras pagas à vista e em moeda corrente via comprador e vendedor voluntário fez da proposta uma forma de acesso à terra sem conflito. Porém, não menos importante, essa política, assim como na África do Sul, resolveu o problema do endividamento dos proprietários de terra e capitalistas rentistas com os bancos.

O interesse do Banco Mundial na reforma agrária no Nordeste do Brasil foi reiterado no Simpósio Agrícola do Banco Mundial de 1995.

O BIRD tem apresentado um interesse há muito tempo em promover a “reforma agrária” no Nordeste brasileiro, que tem uma das piores distribuições de renda no mundo. Os documentos de avaliação do banco e o recente relatório sobre a pobreza (Poverty an Assessment) reafirmam a urgência de equacionar o problema da pobreza rural no Brasil. Eles [os documentos] criticam a ineficiência do enfoque do INCRA; propõem abandonar as desapropriações e utilizar elementos assistidos pelo mercado (BINSWANGER, 1996, p. 3).

Através de consultores e intelectuais, o Banco Mundial, com suas experiências internacionais, propôs a reforma agrária de mercado com o propósito de resolver a questão da pobreza rural, inicialmente, no Nordeste brasileiro.

No Brasil, a ótica que passou a dirigir a intervenção do Estado no campo brasileiro no final da década de 1990 apresentou como novidade o programa de reconceituação da reforma agrária, da agricultura familiar e do desenvolvimento local para a constituição de um novo mundo rural. A agricultura familiar passou a ter necessidade de inserção no mercado a partir do desenvolvimento do negócio familiar rural. No conceito de desenvolvimento local, a ênfase foi posta na valorização das potencialidades locais para a inserção no mercado via agronegócio. No conceito de reforma agrária foi dada ênfase ao processo de aquisição de terras via mercado.

Essa redefinição dos conceitos teve como pressupostos a negação de uma questão agrária, a necessidade de reafirmar a inexistência da reprodução camponesa e a afirmação do caminho único, portanto excludente, da inserção no mercado mundial.

A estratégia do governo estadual de desmobilização dos movimentos sociais e entidades de representação dos camponeses, inicialmente, não deu certo. Sindicatos de esquerda e lideranças camponesas optaram por não se envolver com o programa, partindo do pressuposto de que não seria um projeto social de emancipação dos camponeses.

A leitura do secretário do desenvolvimento agrícola do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) do município de Canindé foi a seguinte:

[...] o que o governo quer com a “reforma agrária solidária” é acabar com a luta pela terra. Houve uma grande integração entre os proprietários de terra e os trabalhadores ficaram só com as contas. Por isso, se o sindicato achasse que era uma reforma agrária social apoiaria, mas o risco maior é que, com a continuidade, se os trabalhadores não pagarem a terra, irão ficar sem terra e

devendo ao banco. E os trabalhadores têm que entender que só existe conquista se existir luta. Assim, a reforma agrária solidária será uma conquista para os trabalhadores rurais? Ou irá apenas fazer com que eles apareçam como irresponsáveis diante do banco? (camponês, 57 anos, Canindé-CE, 2001).

Para o STR de Canindé, a reforma agrária de mercado traz uma dupla consequência. Primeiro, os trabalhadores correm o risco de ficar inadimplentes diante do banco e, segundo, pode haver a desmobilização política dos trabalhadores do campo, o que interessa ao governo.

A lógica da reforma agrária de fato está baseada na distribuição de terras mediante mudanças na estrutura fundiária, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade no campo. No caso da política fundiária com base no mercado, a reforma agrária se restringe a resolver o problema financeiro dos proprietários de terra rentistas, permitindo o acesso à terra via endividamento dos camponeses. Na reforma agrária de fato o pagamento da terra desapropriada em TDAs penaliza o proprietário por manter a terra improdutiva, diferentemente do pagamento em dinheiro, que acaba premiando o grande proprietário pelo mesmo motivo, invertendo, portanto, a lógica da desapropriação.

O princípio da função social da terra é simplesmente negado ao se propor a ideia de terra como mercadoria que pode gerar renda capitalizada para os proprietários e capitalistas rentistas. Os camponeses, enquanto sujeitos sociais capazes de construir seus próprios destinos a partir da luta pela reforma agrária, da justiça social, da democracia e da cidadania, passam a ser tratados como pobres miseráveis e ineficientes, resquícios do atraso persistente na economia ru-

ral. A eles restaria, portanto, a “eficiência” no mercado ou o desaparecimento do campo.

As diferenças fundamentais nos processos de reforma agrária via desapropriação e reforma agrária de mercado em disputa na sociedade brasileira estão resumidas no Quadro 1.

Quadro 1 – Comparativo de processos de reforma agrária no Brasil

Reforma agrária via desapropriação de terras por interesse social	Reforma agrária via mercado de compra e venda de terra
Lógica da desapropriação por interesse social	Lógica de mercado
Reforma agrária – tem por objetivo atender aos princípios de justiça social e aumento de produtividade no campo via distribuição de terras mediante modificações na estrutura fundiária	Reforma agrária – tem por objetivo resolver o endividamento financeiro dos grandes proprietários de terra, possibilitando aos camponeses o acesso à terra via endividamento financeiro
Pagamento – em TDAs resgatáveis em até 20 anos	Pagamento – à vista e em moeda corrente
Terra – deve cumprir com a função social de favorecer o bem-estar das famílias que nela trabalham com níveis satisfatórios de produtividade e respeito ao meio ambiente	Terra – vista como uma mercadoria especial que ao ser apropriada privadamente serve como reserva de valor ou reserva patrimonial para as famílias que dela se apropriam, desenvolvendo, portanto, o caráter rentista
Camponeses – sujeitos sociais, trabalhadores do campo	Camponeses – pobres miseráveis e ineficientes

Fonte: Adaptado de Brasil (1964) e Banco Mundial (1999).

O Quadro 1 revela que a análise da questão agrária brasileira passa, nos dias atuais, pela leitura de dois projetos inconciliáveis: o projeto oficial e o projeto popular. Um projeto majoritário, feito em nome dos candidatos, que acaba sendo pactuado, e um projeto popular, defendido pelos movimentos sociais e que atende às necessidades básicas do povo do campo.

A experiência-piloto da reforma agrária de mercado foi proposta inicialmente pelo Banco Mundial e estabelecida pela Lei nº 12.614/96 no Ceará, via criação do Fundo Rotativo de Terras (FRT), destinado a apoiar as ações de reforma agrária nesse estado. O fundo viabilizou a implementação do componente ação fundiária no interior do Projeto São José, denominado Programa Reforma Agrária Solidária – Projeto São José.

A reforma agrária solidária teve como finalidade desenvolver um novo modelo de reestruturação agrária pelo qual os trabalhadores sem-terra e minifundiários, organizados em associações, negociariam diretamente a compra de terras. O financiamento foi feito pelo Projeto São José, via Fundo Rotativo de Terras operacionalizado pelo Banco do Nordeste (BNB), com recursos oriundos da contrapartida estadual ao contrato de empréstimo (nº 3.918 BR) feito entre o governo do Ceará e o Banco Mundial.

O público-alvo do programa foram os trabalhadores rurais sem-terra e os que possuíam pouca terra, moradores de áreas elegíveis do Projeto São José. Para participar do programa era preciso: a) ser produtor rural sem-terra ou minifundiário; b) ser chefe ou arrimo de família, inclusive mulher responsável pela família; c) ter tradição na atividade agropecuária; d) ser maior de idade; e) manifestar a intenção de adquirir, via entidade associativa, terras que permitissem desenvolver ativi-

dades produtivas; f) apresentar proprietários dispostos a vender a terra; e g) assumir o compromisso de reembolsar o FRT das quantias usadas para a compra do imóvel.

Os interessados passariam pelos seguintes passos: a) a associação apresentaria uma proposta de compra e venda da terra à Unidade Técnica do Projeto São José, no Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (Idace); b) o Idace analisaria a proposta para se certificar de que atenderia aos requisitos exigidos; c) aprovada a proposta, o Idace autorizaria o BNB a contratar a operação e orientaria a associação sobre como, quando e onde assinar o contrato de financiamento e a escritura de compra e venda; d) os contratos seriam firmados pela associação e, solidariamente, por todos os beneficiários que se responsabilizariam pelo pagamento de suas respectivas quotas-partes do financiamento; e) seria de responsabilidade do vendedor o pagamento dos impostos sobre o imóvel até a data da transação e transcrição do registro; f) seriam incorporados ao financiamento os recursos necessários para a escritura e o registro do imóvel adquirido, para a remuneração do agente financeiro (2% do valor do imóvel) e para o levantamento dos dados de natureza técnica necessários para o registro do imóvel em nome da associação; g) o imóvel seria registrado em nome da associação e em seguida feita a escolha e definição dos lotes, permanecendo como propriedade da associação até que fosse saldado o débito com o agente financeiro; h) antes da quitação do débito, caso algum participante individual, por razões justificadas, desistisse do grupo, poderia ser substituído, desde que seu substituto satisfizesse os critérios de elegibilidade (fosse aceito pela assembleia da associação e assumisse integralmente a responsabilidade pelo débito vencido); e i) caberia aos participantes decidir

sobre a utilização das terras adquiridas, observando-se os requerimentos legais quanto às áreas de reserva e ao modelo de gestão das unidades familiares.

As condições de financiamento foram definidas da seguinte forma. O débito contraído pela associação teria um período de amortização de até quinze anos, com carência de até quatro anos. Sobre os saldos devedores seria aplicada a taxa de juros em longo prazo (TJLP) e a taxa de remuneração do agente financeiro, definida em 1% ao ano sobre o saldo devedor.

Melo (1997) levanta um questionamento acerca da denominação “reforma agrária solidária”. O programa do governo do Ceará não prevê de fato a redistribuição fundiária no estado nem a quebra do poder dos latifundiários que detêm a maior parte das terras. A própria estrutura de funcionamento do programa forçou a criação de associações sem legitimidade e quase em função exclusiva do projeto. A clara intenção de que não haja oposição no interior do projeto foi a exclusão das entidades representativas de apoio à luta pela democratização do acesso à terra. Além disso, o proprietário da terra recebe à vista o pagamento do imóvel, sem prejuízo na transação, enquanto o trabalhador, findo o tempo de carência, terá de pagar a terra com os elevados juros de mercado. Assim é que se pode concluir que a reforma agrária solidária é contra os trabalhadores e a favor do latifúndio.

A Comissão Pastoral da Terra foi a primeira entidade de representação camponesa a se manifestar contra a reforma agrária de mercado no Ceará, iniciando, portanto, uma onda de críticas que foi, cada vez mais, fortalecida pelos movimentos sociais.

A reforma agrária solidária – Projeto São José – teve como meta financiar, em um ano, 40 mil hectares de terras

agricultáveis a 800 famílias no campo, envolvendo recursos financeiros de R\$ 4 milhões para aquisição de terra, na esperança de gerar 2 mil empregos diretos e 6 mil indiretos. Ao fim, o programa adquiriu 44 imóveis, assentando 688 famílias em uma área de 24.052,37 hectares. Portanto, a reforma agrária de mercado do Banco Mundial, com sua experiência-piloto no Ceará, conseguiu atingir a meta de 60% da área prevista e 86% da meta prevista para o número de famílias assentadas. Um saldo tido como positivo e decisivo para a continuidade e ampliação do programa no Nordeste brasileiro.

Diante da relevância dos resultados da reforma agrária solidária no Ceará, em 1997, o governo federal, com o apoio do Banco Mundial, outorgou investimentos financeiros para ampliar e expandir a proposta de reforma agrária de mercado no estado e nos estados do Maranhão, Pernambuco, Bahia e região norte de Minas Gerais, a partir do projeto-piloto Cédula da Terra – Combate à Pobreza no Meio Rural.

No Brasil, o Cédula da Terra foi a continuidade da experiência “bem-sucedida” desenvolvida no estado do Ceará. O Cédula da Terra foi proposto pelo governo federal, em parceria com os governos estaduais, e teve significativo apoio financeiro (cerca de US\$ 90 milhões) e intelectual do Banco Mundial. No Ceará, a experiência da reforma agrária solidária – Projeto São José – foi automaticamente substituída pelo programa Cédula da Terra, garantindo a continuidade da reforma agrária de mercado.

Embora o início da reforma agrária de mercado no Brasil tenha sido a experiência-piloto da reforma agrária solidária – Projeto São José, no Ceará –, a reforma agrária de mercado não foi uma ideia originária do Brasil, tampouco foi exclusividade do Ceará. Foi, sim, uma política do Banco Mundial que

já vinha sendo implementada na África, na América Latina e na Ásia. E o Ceará foi apenas o vetor inicial da política no campo brasileiro.

No projeto-piloto Cédula da Terra (BRASIL, 1997), o ponto de partida para o acesso à terra seria a organização de trabalhadores rurais sem-terra ou com pouca terra em associações. As associações negociariam a compra da terra diretamente com os proprietários rurais interessados em vender suas terras, obtendo financiamento para aquisição da terra e financiamento não reembolsável para os investimentos comunitários. Também haveria um investimento a fundo perdido no valor de R\$ 1.300,00 para a instalação inicial das famílias no imóvel. A introdução de recurso a fundo perdido foi um item que apareceu no Cédula Terra e que não existia no Projeto São José.

Os requisitos de elegibilidade para participar do Cédula da Terra permaneceram os mesmos da experiência antecessora. A participação dos interessados se daria com a formação de uma associação, que deveria escolher o imóvel a ser adquirido, bem como discutir as bases da transação com o proprietário da terra. Em seguida seria encaminhada ao órgão de terra do estado a proposta de financiamento para assentamento e a solicitação do proprietário de uma declaração de intenção de venda do imóvel. Encaminhados todos os documentos, o órgão estadual responsável, no caso o órgão de terras, realizaria a análise e, em seguida, avaliaria se o preço da terra era razoável no mercado de terras da área em questão. Feito isso, seria dada uma carta de crédito à associação que, por intermédio de um agente financeiro estatal, adquiriria no mercado a propriedade. Os contratos seriam firmados pela associação e pelo proprietário do imóvel, portanto, o imóvel seria registrado em nome da associação, permanecendo

como sua propriedade até que fosse saldado o débito no banco. No caso de desistência, poderia haver substituição, desde que o substituto satisfizesse os critérios de elegibilidade, assim como foi no Projeto São José.

As condições de financiamento definidas para o Cédula da Terra foram diferentes das do Projeto São José. O financiamento seria reembolsável no prazo de dez anos, com carência de até três anos. Sobre os saldos devedores seriam aplicados os mesmos encargos previstos no Projeto São José (TJLP mais a taxa de remuneração do agente financeiro).

Além da compra de terra, o Cédula da Terra previa recursos para investimentos comunitários definidos pelo próprio grupo de assentados. Assim, foram priorizados melhoramentos da infraestrutura existente, como recuperação de cercas; aumento da capacidade de produção do imóvel; geração de emprego e renda; e melhorias das condições de vida da comunidade. Nesses investimentos, o financiamento não reembolsável seria de 90% do valor do recurso, sendo os outros 10% pagos pelos próprios assentados com trabalho, produtos ou dinheiro, conforme o desejassem. A partir desse esquema geral, em função de seu caráter descentralizado, o projeto Cédula da Terra adquiriu adaptações em cada estado, porém, sempre mantendo as regras acordadas com o Banco Mundial.

No caso do Ceará, o Cédula da Terra se iniciou com a formação das associações, a compra da terra e a concessão inicial, a fundo perdido, para cada família no valor de R\$ 1.300,00, dividido em dez parcelas de R\$ 130,00, no primeiro ano de instalação das famílias nos assentamentos, o que favoreceu um primeiro ano (1997) de adesão camponesa ao programa. Depois, foi implementado em áreas geográficas bem definidas – sertão central e litoral

oeste, áreas, conforme relatório do estado (CEARÁ, 1995), ricas em conflitos fundiários.

No Ceará, o Cédula da Terra contou com recurso equivalente a US\$ 30 milhões de dólares para ser aplicado no período de 1997 a 1999, sendo metade para financiamento reembolsável e a outra para financiamento não reembolsável. A meta do governo foi atender a cerca de 3 mil famílias rurais, com uma área de 88 mil hectares. Ao fim do projeto Cédula da Terra, em 2000, foram adquiridos 114 imóveis, e assentadas 2 mil famílias, em uma área de 72.484,81 hectares. Nesse caso, a reforma agrária de mercado do Banco Mundial conseguiu atingir a meta de 82% da área prevista e 67% da meta prevista para o número de famílias assentadas.

De acordo com Alencar (2002), os resultados da pesquisa sobre a implementação do Cédula da Terra nos assentamentos cearenses apresentaram mudanças positivas e negativas.

A autonomia camponesa de trabalhar sem ter de pedir autorização ao patrão e o fato de ter casa para morar, com tijolos, piso de cimento, cobertura de telha, banheiro e energia, foram consideradas mudanças positivas nas condições de vida. Por outro lado, a inexistência de água aliada à baixa fertilidade natural das terras, a falta de financiamento e a dívida no banco têm levado ao desencanto com o programa.

No aspecto financeiro, os camponeses mal conseguiram renda para alimentação familiar. A maioria nem sequer produziu para o sustento da família, dirá para fazer poupança ou reserva para pagamento da terra.

Com relação às associações pesquisadas, a equipe observou que havia centralismo do poder de decisão na pessoa do presidente e que a forma de participação dos membros da associação era compreendida como ir assistir às reuniões. Diante

da situação, os camponeses se agarram à esperança e à fé divina para poder honrar suas dívidas com o pagamento da terra.

O alívio da pobreza rural, a moradia e o acesso ao crédito rural se contrapõem à dívida no banco e à preocupação com a produção agropecuária. Esta última não tem viabilizado o sustento econômico da família. Daí o alto índice de evasão e permuta de assentados.

A exemplo dos assentamentos analisados por Alencar et al. (2002) e Moura (2003), a grande maioria dos assentamentos vivenciados não está conseguindo produzir o suficiente para a alimentação familiar e muito menos renda para pagar a terra. Esse fato tem levado os camponeses assentados a se envolver em uma cadeia de endividamento de que dificilmente conseguirão sair.

Além dessas considerações, a equipe frisou que um programa de reforma agrária de fato é um processo político realizado com os povos do campo. Um programa de compra de terra jamais poderá ser complementar ou alternativo a uma reforma agrária. A reforma agrária de mercado é mais uma anomalia da política pública de intervenção no espaço rural brasileiro, privilegiando os donos de terra e o capital.

Portanto, pequenos rendeiros, meeiros, moradores de condição e diaristas continuam sendo camponeses sem-terra, e, além de desterrados, endividados. A simples assinatura de um termo de compromisso de compra e venda da terra não gera para os compradores o direito de propriedade. Dessa forma, se a terra não for paga, ela retornará para o banco financiador. Para o campesinato, não é possível se falar em alívio da pobreza com dívida no banco.

Com relação à descentralização da reforma agrária, o governo do estado conseguiu, na prática, transferir o poder de deci-

são da reforma agrária para as elites rentistas locais. Elas passaram a dispor do poder de dizer que terras desejavam dispensar para a reforma agrária e de atribuir o preço de venda. Dessa forma, houve o fortalecimento da corrupção. Não foi difícil encontrar associações formadas por proprietários interessados em vender terras com posseiros e rendeiros ou, ainda, políticos e proprietários rentistas locais aliados à constituição de associações. O governo do estado premiou os proprietários rentistas falidos, contribuindo com a geração de renda capitalizada para meia dúzia de proprietários de terra e capitalistas donos de pequenos comércios localizados nos centros das cidades.

A dinâmica que o crédito fundiário causou no mercado de terras nos municípios beneficiados pode ser observada nos depoimentos dos proprietários das terras vendidas.

Ao questionar sobre o porquê da venda da fazenda Almécegas em Acaraú, o proprietário rentista revelou o que fez com o dinheiro e, ainda, a exploração do trabalho camponês feita na terra mantida como reserva de valor:

[...] foi vendida pela parte financeira, deficiência financeira foi uma das causas. E, também, para ajudar os próprios moradores que estavam na terra, que já eram antigos, o intuito maior foi esse. Hoje eles são donos, é outra história. O intuito maior foi esse. Mas deu também para melhorar a loja. É, com a venda lá, implementou mais um pouco. Deu para pagar umas contas que já estavam em atraso e ampliar o comércio (proprietário rentista, 47 anos, Acaraú-CE, 2002).

Nesse caso, o proprietário rentista revelou como se dá o processo de exploração da renda da terra. A terra mantida como reserva de valor é instrumento de exploração do traba-

lho camponês. Em seu discurso, que teve por base a lógica do contrário, ou seja, “vendi para ajudar o pobre camponês” e não pela questão financeira, o proprietário mostrou como tem se estabelecido a produção do capital via mercado de terras.

Em outra entrevista o proprietário da fazenda Curral Velho esclareceu a lógica da especulação imobiliária que tem se estabelecido no campo.

Vendi porque eu vivo nesse ramo de vida. É comprar e vender qualquer coisa. Que seja gado, que seja terreno, que seja carro. Então, eu já comprei vários terrenos, e continuo vendendo quando dá certo vender. Essa fazenda eu comprei por cinquenta mil reais e trinta e cinco cabeças de gado, com pouco tempo achei oitenta e cinco mil reais. Agora mesmo eu estou com dezesseis propriedades, tudo aqui em Acaraú. É, Curral Velho, Cauassu, Carrapicho, Ilha do Rato, tudo por aqui (proprietário rentista, 62 anos, Acaraú-CE, 2002).

Nesse caso, o proprietário rentista é, ao mesmo tempo, o especulador rentista, agente imobiliário, preparado para vender e comprar a mercadoria – terra, especulada, mantida como reserva de valor.

Outro proprietário rentista mostrou como a renda capitalizada tem saído do campo para ser investida na cidade.

A terra era herança e há cinco anos venho tentando investir na criação de gado. Fiz um empréstimo no banco, mas não consegui pagar. Por isso, vendi a terra. Com o dinheiro da venda da terra, melhorei o comércio [mercadinho] e ampliei o número de cabeças de gado numa outra fazenda (proprietário rentista, 37 anos, Canindé-CE, 2002).

Em todos os casos, proprietários rentistas falidos puderam, com a venda de suas terras, fazer novos investimentos na cidade e/ou no campo, ou seja, a produção do capital no campo cearense continua ocorrendo com base na renda capitalizada da terra. O que confirma, portanto, o caráter rentista que tem a terra no Brasil.

A transferência da renda da terra para investimentos urbanos ocorre com frequência na agricultura brasileira. Sá Jr. (1976), ao analisar o desenvolvimento da agricultura nordestina nas décadas de 1950 e 1960, salientou que o fenômeno de expansão do número de pequenos arrendatários-rendeiros, ocorrido naquele momento, era um importante mecanismo de drenagem da renda da agricultura para outros setores de atividades, já que os proprietários que arrendavam suas terras aplicavam, muitas vezes, sua renda fora do setor agrícola.

Portanto, a drenagem da renda da terra para o setor urbano não é nenhuma novidade. A novidade é a mundialização do capital e a tentativa de tornar também mundial a mercadoria terra e seu potencial de gerar renda capitalizada para diferentes grupos de proprietários de terras e capitalistas rentistas, simultaneamente, em vários países do mundo.

No Nordeste do Brasil, o início do Cédula da Terra foi noticiado com grande visibilidade nos estados beneficiados. Cartazes, *banners*, propaganda televisiva e em jornais locais e regionais foram as principais formas de divulgação dos governos para apresentar o programa para a sociedade. Antes mesmo do Cédula da Terra completar um ano de implantação, representantes do Banco Mundial, em Brasília, solicitaram relatório de acompanhamento do projeto-piloto que revelou uma clara intenção de discutir a possibilidade de ampliá-lo para outras regiões do Brasil, com a denominação de programa Banco da Terra.

A preocupação com o desenvolvimento do Cédula da Terra no Nordeste e sua ampliação para todo o Brasil contribuíram para que, na contramão, entidades que compõem o Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça no Campo, em 2001, coordenassem a pesquisa política do Banco Mundial para o setor agrário brasileiro com base no programa Cédula da Terra.

De acordo com Sauer (2003), a pesquisa avaliou se o programa estava cumprindo com o objetivo básico de dar melhores condições de vida para as famílias contempladas, e se tinha ocorrido melhorias como, por exemplo, emancipação política, acesso à terra através de preços mais baixos e acesso à infraestrutura por parte das famílias que compraram terra através do Cédula da Terra. Com esses objetivos as equipes de pesquisa (movimentos sociais e universidades) foram para o campo. O levantamento de dados ocorreu em cinco estados (Ceará, Maranhão, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais), priorizando os assentamentos mais antigos (1997-1998). A metodologia privilegiou entrevistas com as famílias e com os técnicos responsáveis pela implantação dos projetos e análise de documentos oficiais.

Os resultados dessa pesquisa foram discutidos internamente em cada estado e serviram de base para Sauer escrever o artigo “A terra por uma cédula”, que trouxe para o interior do debate intelectual uma crítica enérgica e necessária à leitura técnica do Banco Mundial sobre a questão agrária brasileira. O autor fez uma análise apurada dos documentos oficiais que serviram de base para a aplicação do projeto Cédula da Terra. E ainda de posse dos resultados da pesquisa sobre a política do Banco Mundial para o setor agrário brasileiro relacionados ao programa Cédula da Terra, fez a devida análise sobre a ruptura existente entre o discurso do Banco Mundial e do governo fe-

deral e a realidade vivenciada pelas famílias envolvidas com a compra de terras do Cédula.

Entre as dificuldades relatadas pelas famílias assentadas sobressaíram a baixa qualidade das terras adquiridas, o fato de as associações não representarem os interesses das comunidades, o alto índice de desinformação sobre o funcionamento do programa por parte dos camponeses, a imposição da produção coletiva no interior dos assentamentos, as desistências, a pouca renda produzida no interior dos assentamentos e a inviabilidade do pagamento das terras na forma proposta pelo programa.

O autor constatou que o Banco Mundial não conseguiu atingir o objetivo de aliviar a pobreza nos estados onde ocorreu o projeto-piloto, persistindo, portanto, nas áreas do Cédula da Terra, um verdadeiro quadro de miséria e pobreza absoluta.

Para Sauer (2003, p. 100),

Este quadro dramático de pobreza não se resolve com qualquer tipo de “mecanismo de mercado” [...] muito menos com uma linha de crédito para a compra de um pedaço de terra. É fundamental reforçar a luta por uma reforma agrária ampla, capaz de mudar a correlação de forças políticas e a exclusão social, abrindo caminho para um verdadeiro desenvolvimento social.

Conforme esse autor, o enfoque de mercado se mostrou uma opção ineficiente para tratar a questão agrária brasileira. A luta pela reforma agrária ampla se mantém como um projeto que, cada vez mais, se define como algo que vai de encontro ao projeto do Estado.

A agilidade para ampliação do Cédula da Terra para todo o país esteve relacionada à pressão dos movimentos sociais para acelerar as desapropriações para fins de reforma agrária e às constantes críticas, políticas e intelectuais, que o programa estava sofrendo.

Para o governo, a ampliação do programa tinha a ver com a baixa que estava havendo no preço da terra em algumas áreas do Brasil e com o “sucesso” do projeto-piloto no Nordeste.

De acordo com Navarro (1998, p. 1), o Cédula da Terra se revelou um modelo inusitado de reforma agrária. Primeiro, por ter permitido o acesso à terra de maneira “pacífica” e, depois, por ter

[...] em apenas um ano e meio, atingido a demanda prevista para os três anos originais de seu desenvolvimento, estabelecendo a sua meta em tempo recorde e assim superando todas as expectativas das instituições promotoras.

Nos documentos oficiais, o projeto Cédula da Terra foi sempre apresentado como uma estratégia complementar ao processo de reforma agrária. Porém, em todos esses mesmos documentos, a argumentação levantada revela as desvantagens da desapropriação em relação às vantagens da aquisição de terras via mercado. A crítica à desapropriação apareceu, com ênfase, em documentos de consultores e pesquisadores envolvidos na avaliação e constituição do Cédula da Terra no Brasil.

Conforme Buainain et al. (2000), a utilização predominante do modelo de reforma agrária via desapropriação levou às seguintes consequências: a) maior custo de transação, estimando-se um acréscimo três vezes superior ao valor da terra; b) impossibilidade de captar os movimentos de queda de preço da terra em curto prazo, demonstrada pelo fato de que avaliações realizadas pelo Incra, em 1997, foram superiores aos custos de 1996, embora os preços da terra, segundo a Fundação Getúlio Vargas, tenham caído em todo o país; c) morosidade entre a identificação das terras e a realização do assentamento; d) necessidade de uma máquina burocrática super-

dimensionada; e) estímulos indiretos à ocupação de terras, justificada pela pouca agilidade no processo de desapropriação; f) menor atenção ao desenvolvimento produtivo do assentamento, já que a máquina é pressionada para atender às demandas emergenciais de acesso à terra; e g) acúmulo de um passivo de infraestrutura e serviços sociais básicos nos assentamentos de reforma agrária.

Os autores reafirmaram a necessidade de não se deixar de lado o modelo tradicional de promoção da reforma agrária e desenharam um projeto alternativo que se adequou ao novo contexto geral. Assim, eles apresentaram a alternativa de reforma agrária apoiada pelo Banco Mundial, o projeto-piloto Cédula da Terra.

Segundo Medeiros (2003), a criação do Banco da Terra, proposta de ampliação do Cédula da Terra, correspondia à demanda dos proprietários de terra que sempre se posicionaram contra os programas de reforma agrária baseados na desapropriação de terras improdutivas.

No Brasil, conforme Leite (1997), não houve impedimentos por parte dos proprietários de terra ao projeto-piloto Cédula da Terra, muito pelo contrário. Com a garantia absoluta do direito de propriedade, sobretudo dos latifundiários, e com as regras de mercado possibilitando a postergação dos conflitos no campo, muitos proprietários de terras apoiaram o projeto envolvendo-se com ele quer vendendo suas terras, aproveitando a dinâmica do mercado de terras para especular na região, ou, ainda, articulando associações para a compra e venda de terras.

De forma geral, as reações contrárias à proposta de uma reforma agrária de mercado foram diversificadas e partiram de diferentes entidades de representação dos camponeses envolvidas na luta pela reforma agrária. Uma das primeiras grandes manifestações contrárias ao Cédula da Terra foi o Grito da Terra Brasil, em 1999, promovido pela Contag, tendo como

slogan “Contra a privatização da reforma agrária”. Na ocasião, foi reiterada a demanda pelo fim dos programas Cédula da Terra e Banco da Terra, por se tratarem de políticas que não foram discutidas com a sociedade e por haver um claro objetivo do governo Fernando Henrique Cardoso de contra-atacar as ações de enfrentamento promovidas pelos movimentos sociais a favor da reforma agrária no país.

A Contag, conforme Pereira (2003), insistiu também na defesa da desapropriação por interesse social, colocando a necessidade do cumprimento da função social da terra, da extinção dos juros compensatórios nas ações judiciais e do estabelecimento de um limite máximo para o tamanho da propriedade. Mas, logo depois, a Contag passou a construir um plano alternativo de desenvolvimento sustentável no qual se admitiu a existência de um mecanismo complementar de acesso à terra. Foi defendido um programa de regularização fundiária que passou pelo recadastramento de posses e pela titulação de áreas consideradas pacíficas para que elas assim fossem legitimadas.

Conforme o programa de reordenamento fundiário da Contag, não seriam utilizadas áreas passíveis de desapropriação (áreas improdutivas superiores a quinze módulos rurais), porém, excepcionalmente, quando a terra fosse produtiva e a comunidade decidisse que ela seria útil e necessária, mas não pudesse ser desapropriada pela Constituição Federal de 1988 (porque é produtiva), o caso poderia ser discutido e repensado pela comunidade.

A prioridade no programa da Contag seriam os agricultores familiares, trabalhadores e trabalhadoras rurais sem-terra ou com terra insuficiente e, ainda, os jovens filhos dos agricultores que desejassem permanecer na área rural. Os recursos deveriam ser disponibilizados com custos, prazos e carência que viabili-

zassem o empreendimento. Procurou-se, também, garantir uma ampla participação dos trabalhadores nesse programa, através de suas representações municipais, estaduais e federais.

De acordo com Medeiros (2003), o programa da Contag influenciou decisivamente o Banco Mundial na aprovação do empréstimo que deslocou os investimentos do Banco da Terra para o programa Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural. Não menos importante que essa transferência foi a oposição aberta feita pelos movimentos sociais e entidades de representação camponesa via Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo.

No momento em que o projeto Cédula da Terra ganhou visibilidade e o governo Fernando Henrique Cardoso começou a acenar com sua ampliação, o MST passou a fazer críticas agudas, colocando a desapropriação de terras como o principal instrumento na construção da reforma agrária no país. Para o movimento, a reforma agrária de mercado foi uma política proposta pelo Banco Mundial para o governo brasileiro, que a assumiu como política alternativa à reforma agrária, realizada mediante a desapropriação dos latifúndios improdutivos.

Conforme Stédile e Fernandes (1999), o modelo econômico adotado subordinou completamente a nação ao capitalismo internacional. Os autores criticam também a inexistência de um plano governamental de desenvolvimento rural e agrário no governo Fernando Henrique Cardoso.

Com relação à política de assentamentos rurais, para esses autores, o governo trabalhou no sentido de estimular o chamado mercado de terras. A reforma agrária de mercado conseguiu captar dinheiro no mercado internacional, ativando o mercado de compra de terras no país. Com essa política, o governo favoreceu mais uma vez os latifundiários, que receberam dinheiro à

vista pelas terras vendidas. O latifúndio deixou, portanto, de ser penalizado por não cumprir com sua função social, conforme exige a Constituição Federal de 1988. A falta de uma política de desenvolvimento agrário e, conseqüentemente, a implantação de uma política de assentamentos rurais, via mercado de terras, levou à descaracterização de vez da reforma agrária e à mercantilização da questão agrária no país.

Para Oliveira (2005), foi assim que os movimentos sociais e as entidades de representação dos camponeses assumiram a expressão reforma agrária de mercado para intensificar as críticas à inexistência de um plano governamental de desenvolvimento rural no país voltado para os camponeses e à política de mercado de desenvolvimento agrário do Banco Mundial aplicada nos países em desenvolvimento.

Outra frente de oposição ao Cédula da Terra veio da Comissão Pastoral da Terra, que, no seminário Reforma Agrária e Democracia, ocorrido no Rio de Janeiro em 1998, reafirmou, conforme Balduino (2001), sua perspectiva teológica de que a terra é um dom divino e que, portanto, não pode ser tida como objeto de especulação, de compra e venda, mas como lugar de convivência. Nesse sentido, a luta não se enquadra nos estreitos objetivos de conseguir o pedaço de chão da sobrevivência. A luta é pela democracia, pela igualdade, pela participação, pela solidariedade e pelo respeito ao diferente. Terra tem necessariamente uma dimensão política, além das dimensões sociais, culturais, religiosas e econômicas. Nesse sentido, as ocupações de terra são ações de luta consideradas legítimas e a desapropriação, o caminho para a democratização da terra no país.

Autores como Wolff e Sauer (2001) contribuíram na formulação das críticas sobre a reforma agrária de mercado. Para os autores, essa política é uma forma de consolidar a descentra-

lização da reforma agrária, conseqüentemente, o Incra vem perdendo sua função, justificada por um discurso de contenção de despesas, reforçando o modelo econômico de terceirização e enxugamento do Estado, também, no meio rural, sob a égide das regras do mercado. Ao substituir o mecanismo de desapropriação pelos critérios da reforma agrária de mercado, o governo feriu profundamente o princípio constitucional da função social da terra e passou aos latifundiários o controle da política fundiária.

A ampla divulgação das críticas, sobretudo na internet, e o apoio da sociedade ao Fórum Social pela Reforma Agrária e Justiça Social no Campo intensificaram ações no Congresso Nacional. Em 1997, quando foi autorizada a contratação de empréstimo no Banco Mundial, houve uma audiência pública sobre o Cédula da Terra, com a participação de entidades envolvidas na luta pela reforma agrária, que discutiu todos os problemas e as críticas ao projeto.

Outro passo do fórum, conforme (SCHWARTZMAN et al., 2001), em parceria com a Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, foi a solicitação de uma reunião com representantes do escritório do Banco Mundial no Brasil, que se deu em 1998. Na ocasião, diante das críticas do fórum, o banco reiterou o fato de a política ser inspirada em programas considerados bem-sucedidos em outros países em desenvolvimento. Ressaltou-se, ainda, que o projeto no Brasil estava em fase de avaliação e só a partir daí é que seria definido o apoio do banco à ampliação do Cédula da Terra. Em dezembro do mesmo ano, o fórum realizou uma audiência com o presidente da Câmara e do Senado Federal, solicitando a não aprovação do crédito para o Banco da Terra. Apesar dos argumentos e das mobilizações, o crédito foi aprovado pelo Congresso Nacional, como indicativo do comprometimento cada vez maior do governo com os mecanismos da reforma agrária de mercado. O fórum, juntamente com o apoio de outras en-

tidades da sociedade civil, encaminhou uma solicitação ao Painel de Inspeção do Banco Mundial referente ao Cédula da Terra. A principal razão da solicitação foi o fato de que, mesmo diante das críticas recorrentes ao projeto Cédula da Terra, o Banco Mundial havia aprovado um novo empréstimo ao Brasil para ampliar a experiência em outros estados do país.

O fórum realizou uma série de atividades nacionais e internacionais: manifestações em frente à sede do Banco Mundial em Brasília, contato com autoridades estaduais, instâncias eclesiais e mobilização de entidades internacionais, voltada para pressionar o Banco Mundial a implementar uma inspeção. Também procurou enviar seus representantes à sede do Banco Mundial em Washington para contatar, informar e pressionar seus diretores (WOLFF; SAUER, 2001).

O Banco Mundial aceitou a solicitação de inspeção. Em abril de 1999 três representantes do painel vieram ao Brasil para visitar áreas beneficiadas com o Cédula da Terra e dialogar com as partes envolvidas no programa. A visita objetivou recolher informações para fortalecer a decisão de recomendar ou não a inspeção. No entanto, as visitas realizadas nos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco não passaram de uma farsa. As áreas foram previamente visitadas pelos representantes dos governos estaduais, que as prepararam para os representantes do painel. As questões feitas nas assembleias foram sempre genéricas, não houve a preocupação dos representantes em questionar o pagamento da terra. Mas perguntou-se sobre a situação dos camponeses antes e depois de terem recebido a terra. Diante das respostas, o Painel de Inspeção concluiu relatório desfavorável à realização da investigação solicitada pelo fórum, alegando que o mesmo não era representativo dos beneficiários.

Em carta aberta (BANCO MUNDIAL, 1999), o diretor do Banco Mundial, Gobind T. Nankani, reconheceu que a reforma agrária de mercado forneceu esperança não só para o futuro dos mais pobres nas zonas rurais brasileiras, mas também para outras nações em desenvolvimento que lidam com o problema e reafirmou seu apoio ao Cédula da Terra, confirmando um empréstimo no valor de um bilhão de dólares para os quatro anos do programa Banco da Terra.

Para o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, a recusa do Painel de Inspeção passou a ser ostentada na propaganda oficial como a comprovação da “excelência” da reforma agrária de mercado no Brasil. Configurou-se, assim, uma importante vitória política na medida em que a experiência brasileira passou a ser vista como uma referência para outros países em desenvolvimento que implementaram a reforma agrária de mercado, como África do Sul, Colômbia, Zimbábue, Guatemala e Tailândia.

Nesse momento, o Banco Mundial reconceituou a expressão reforma agrária de mercado, colocando o programa no centro da parceria política do banco com o governo brasileiro e, assim, desqualificou o teor pejorativo da expressão surgida no seio da análise crítica dos movimentos sociais e entidades de representação camponesa, em oposição ao Cédula da Terra.

Apesar de negar o pedido de inspeção, o Banco Mundial se comprometeu a não incluir, no empréstimo tratado e em futuros empréstimos, áreas passíveis de desapropriação. Ao mesmo tempo o ministro da Reforma Agrária, Raul Julgmann, alterou as condições de pagamento do Cédula da Terra, favorecendo futuros compradores e aumentando o prazo de dez para vinte anos, com três anos de carência.

Diante da negação do primeiro pedido de inspeção e do aparecimento de novas evidências que justificavam um novo pedido, o fórum solicitou um segundo grupo de inspeção para o Cédula da Terra. Dessa vez a solicitação esteve baseada em documentos mencionados no processo de implantação desse projeto nos cinco estados iniciais, incluídos no relatório preliminar de sua avaliação. Esses documentos não foram divulgados publicamente e só foram disponibilizados em consequência de um requerimento de informação a pedido de uma senadora do Partido dos Trabalhadores (PT). Os documentos mencionados no processo do Cédula da Terra comprovavam denúncias de problemas na execução do programa, explicitando fortes indícios de corrupção, supervalorização dos imóveis e favorecimento político. O fórum também solicitou ao Ministério Público a investigação das irregularidades constatadas.

Em outubro de 1999, o fórum recebeu a notícia de que o painel acolheu a nova solicitação de inspeção para análise. A visita de representantes do Painel de Inspeção ao Brasil foi seguida de reuniões com representantes do governo e do fórum. O resultado dessa reunião foi que o pedido de inspeção, mais uma vez, foi negado, com a alegação de que “o Fórum não tinha esgotado todos os canais de diálogo com a administração local do Banco Mundial, antes de realizar a segunda solicitação” (WOLFF; SAUER, 2001, p. 189).

As derrotas vividas pelo Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça no Campo refletiram no fortalecimento de um conjunto de outras ações que tiveram repercussão nacional, como o seminário em Brasília, em 1999, envolvendo lideranças e dirigentes de entidades e movimentos sociais e representantes de diferentes universidades dos cinco estados, para discutir o Cédula da Terra e o Banco da Terra. Os resultados das discussões serviram de

base para a apresentação do Brasil no painel de economia internacional intitulado A Reforma Agrária de Mercado no Contexto das Instituições de Bretton Woods, subsidiado por representantes de países em desenvolvimento (Brasil, Colômbia, Guatemala, África do Sul, Zimbábue e Tailândia) onde o Banco Mundial tem financiado a implantação da reforma agrária de mercado. Em escala internacional foi realizado amplo debate em um seminário temático sobre os efeitos negativos da reforma agrária de mercado do Banco Mundial, na cidade de Washington, em abril de 2002.

Conforme Shchwartzman et al. (2003, p. 32-33), o painel foi uma atividade integrante do seminário internacional Os Impactos Negativos da Política de Reforma Agrária de Mercado do Banco Mundial. O evento foi concebido, inicialmente, pela Animação Pastoral Rural (APR) e pelo escritório da Ordem dos Franciscanos em Washington e, depois, apoiado pela Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, pela Rede de Informação e Ação pelo Direito de se Alimentar (Fian – Brasil), pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) e pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), entre outras entidades. O objetivo das organizações era comparar experiências e pesquisas independentes sobre o envolvimento do banco nos projetos e políticas de reforma agrária, visando ajudar movimentos e organizações não governamentais (ONGs) a identificar padrões e pontos comuns na abordagem do Bird em diversos continentes e países e, a partir daí, estabelecer estratégias comuns para o enfrentamento dos problemas envolvidos.

No final do seminário foi lançado o documento *Terra para quem a trabalhe e não para quem possa comprá-la* (SHCWARTZMAN et al., 2003, p. 411), no qual membros das organizações camponesas de quinze países que lá se reuniram revelaram a intensidade com que a política de terras impulsio-

nada pelo Banco Mundial vinha despojando de seus meios de vida as comunidades rurais mais pobres. Explicitaram ainda a indignação com a política do Banco Mundial, que acabou impondo a vários países o mesmo programa, ignorando as histórias, as realidades locais e os costumes construídos no trabalho com a terra.

O fórum, juntamente com outras instituições de organização camponesa, ambientalista e de direitos humanos, centrou esforços na luta em defesa de uma reforma agrária ampla, com garantia da soberania alimentar, sustentabilidade ambiental e integridade cultural de todos os povos. Portanto, foram diferentes posições concentrando energia para um programa de luta pela reforma agrária em escala internacional. Esse foi um momento ímpar na luta dos movimentos sociais contra a imposição da política agrária do Banco Mundial aplicada aos países em desenvolvimento.

O Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra (BRASIL, 1999b) foi criado pela Lei Complementar nº 93/1998 com a finalidade de financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural. O Banco da Terra, além de ser um programa de governo, foi instituído por lei e lançado como sendo a expansão, para todo o país, do Cédula da Terra, desenvolvido pelo governo brasileiro em parceria com o Banco Mundial. Esse programa começou a operar em 1999 nos estados de Santa Catarina, Goiás, Paraná, Espírito Santo e Rio Grande do Sul.

O Banco da Terra (BRASIL, 1999b) apresentou diferenças com relação a seu antecessor. Enquanto o Cédula da Terra se tratava de um projeto-piloto, o Banco da Terra seria a maturidade da política no país. Por ser piloto, o Cédula da Terra restringiu a maior parte de seu público aos camponeses nordestinos; com sua expansão a partir do Banco da Terra, o

público foi ampliado e diversificou-se. Devido a essa particularidade, o Cédula da Terra contou com verbas a fundo perdido do Banco Mundial, não previstas no Banco da Terra.

O público-alvo do Cédula da Terra foram os trabalhadores rurais sem-terra e os minifundiários, já no Banco da Terra foram os trabalhadores rurais, pequenos agricultores e os filhos dos trabalhadores e agricultores rurais. Isso permitiria aquisição de terra na forma de organização associativa e individual. Além disso, no Banco da Terra foi gestada a entrada dos filhos dos trabalhadores e agricultores rurais na reforma agrária de mercado do Banco Mundial.

No que diz respeito à forma de aquisição da terra, no Cédula da Terra, a associação negociava diretamente com o proprietário da terra o imóvel que queria comprar. No Banco da Terra, a associação escolhia a área que queria comprar e, com a ajuda de órgãos técnicos estaduais e do Incra, negociava o preço da terra com o proprietário. A introdução da participação do Incra foi uma tentativa de resolver a exclusão desse órgão do processo de constituição da reforma agrária de mercado.

Outra diferença foram as condições de financiamento. No Cédula da Terra o financiamento era feito em dez anos, sendo três anos de carência, ancorado na TJLP, taxa de juros sujeita às flutuações de mercado, mais a taxa de remuneração do agente financeiro, em torno de 1% ao ano sobre o saldo devedor. No Banco da Terra a compra da terra passou a ser financiada em até vinte anos, com três anos de carência e juros subsidiados que variavam de 2%, nas áreas mais pobres, a 6% ao ano. De acordo com o ex-ministro da Reforma Agrária, as condições de financiamento do programa passavam a ser substituídas, permanecendo as últimas.

O Banco da Terra funcionou de 1999 a 2002, período de transição governamental que terminou com a vitória do candi-

dato Luís Inácio Lula da Silva, eleito por uma coligação política liderada pelo PT, com apoio dos movimentos sociais e entidades de representação camponesa de luta pela reforma agrária.

Porém, antes de findar o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 2002, o Ministério de Desenvolvimento Agrário, no comando de Raul Julgmann, lançou em substituição ao Banco da Terra um novo programa de acesso à terra com base no mercado, o Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural (CFCP).

O projeto Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural (BRASIL, 2002) se manteve com a proposta de seus antecessores, ou seja, aliviar a pobreza rural no campo brasileiro. Financiado pelo governo federal e pelo Banco Mundial, trouxe como novidade a participação da Contag na sua criação e implementação.

De acordo com Medeiros (2003), as críticas ao Cédula da Terra e seu desenrolar Banco da Terra fizeram com que o Banco Mundial procurasse a Contag para que ela colocasse suas objeções à política. Como resultado disso, o Bird apresentou uma contraproposta, discutida em 2002 pela Contag, por representantes de delegações de diversos estados, de governadores, do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (Nead) e do Incra. Em outra reunião, as federações de trabalhadores na agricultura, o Nead e o Banco Mundial fecharam acordo em torno do Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural, garantindo a exclusão de áreas superiores a quinze módulos rurais (que do ponto de vista legal, se improdutivas, são passíveis de desapropriação).

O CFCP atingiu todos os estados das regiões Nordeste e Sul, além de Minas Gerais e Espírito Santo, no Sudeste. Sua proposta permitiu o crédito individualizado (sem direito a recursos produtivos) e o financiamento se manteve com o prazo de até vinte anos,

com três anos de carência, juros fixos de 6% ao ano, com rebate de 50%, aplicáveis sobre os encargos financeiros, se pagas em dia as prestações, além da isenção da correção monetária.

De acordo com Sauer (2002), a entrada da Contag na política de crédito fundiário do Banco Mundial contrariou toda a luta travada até então. Significou, no plano econômico, ganhos para os técnicos do Banco Mundial que utilizaram o nome da entidade para justificar o apoio, a participação e o monitoramento da sociedade civil ao projeto. Já no plano político e social, significou um retrocesso na luta pela construção da justiça social no campo.

O apoio da Contag ao CFCP foi fundamental para legitimar a ampla participação dos movimentos sociais e das entidades de representação dos camponeses na execução dos programas que vinham sofrendo ataques constantes da sociedade civil organizada, em especial do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo. No entanto, a adesão da Contag significou a perda da unidade desse movimento. O direito da Contag de propor e negociar o que lhe parecia melhor contribuiu para que a ideia da luta comum trabalhada no fórum de uma reforma agrária ampla e irrestrita perdesse forças. Por isso, o fórum manteve suas críticas ao CFCP do governo Fernando Henrique Cardoso, procurando mostrar que esse programa reafirmava a lógica da reforma agrária de mercado construída pelo Banco Mundial como uma proposta alternativa à reforma agrária, mas implementada como uma contrarreforma agrária.

Os projetos Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural desenvolvidos no governo Fernando Henrique Cardoso possuem em comum a lógica de valorização da apropriação privada da terra. Embora tenha por base a mesma política de contrarreforma agrária, distinguem-se na estrutura e elaboração. As abrangências, continuidades, mudanças e diferenças estão resumidas no Quadro 2 que se segue.

Quadro 2 – Comparativo dos programas Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural do governo
Fernando Henrique Cardoso*

Características	Cédula da Terra	Banco da Terra	CFCP
Abrangência	CE, PE, MA, BA e norte de MG	Nordeste, Sul, Sudeste + GO, MS, MT, TO e RO	Nordeste, Sul + MG e ES
Público-alvo	Trabalhadores rurais sem-terra e minifundiários organizados em associações	Trabalhadores rurais sem-terra ou minifundiários e seus filhos	Trabalhadores rurais sem-terra ou minifundiários, incluindo jovens e mulheres
Período de vigência	De 1997 a 2002	De 1999 a 2002	De 2001 a 2004
Orçamento previsto	US\$ 150 milhões	R\$ 928.273.178,00	1ª fase: US\$ 400 milhões (3 anos); 2ª e 3ª fases: US\$ 1,6 bilhão (7 anos)
Número de famílias beneficiadas	15.267	51.808	50 mil em 3 anos 250 mil em 10 anos
Condições de pagamento	1ª fase: juros de 4% ao ano, carência de 3 anos e prazo de até 10 anos; 2ª fase: juros de 2% a 6% ao ano, carência de 3 anos e prazo de até 20 anos	Juros de 2% a 6% ao ano, podendo ir até 12% ao ano, carência de 3 anos e prazo de até 20 anos	Juros de 6%, carência de 3 anos e prazo de até 20 anos para pagar. Rebate de 50% sobre os encargos, se pagas em dia as prestações
Crédito não reembolsável	R\$ 1.300,00 por família	Zero	R\$ 2.400,00 por família
Fontes de recurso	Bird, governos federal, estaduais e associações comunitárias	Bird, governos federal e estaduais e associações comunitárias	Bird, governos federal e estaduais e associações comunitárias
Estrutura de funcionamento	MDA, Unidade Técnica de Coordenação Estadual, parcerias institucionais estaduais e municipais e associações comunitárias	Conselho curador, agências estaduais, núcleos municipais e associações comunitárias	Conselhos estaduais e municipais de desenvolvimento rural sustentável, unidade técnica de implantação e associações comunitárias

Fonte: Adaptado de Pereira (2003).

Nota: Apesar do autor se utilizar de resultados de balanço oficial (1999 a 2002) e dados de previsão, nossa intenção foi mostrar as mudanças que se revelavam nos programas a partir da pressão dos movimentos sociais.

A agilidade no desenvolvimento e a mobilidade na troca dos programas revelam o impasse travado no campo brasileiro entre os movimentos sociais e a política do governo Fernando Henrique Cardoso. De acordo com Oliveira (2001), a pressão feita pelos movimentos sociais com a ampliação das ocupações levou o governo FHC a ampliar os assentamentos. Tal fato mostra que a reforma agrária, antes de ser uma política propositiva do governo, é a necessidade de resposta à pressão social.

Para o autor, os movimentos sociais são movimentos de luta que representam uma classe social, capaz, inclusive, de colocar o presidente Fernando Henrique Cardoso na defensiva. Esse fato provocou o contra-ataque do governo com fortes aliados, como o Judiciário, e o apoio de intelectuais que reforçaram a ideia de inexistência de uma questão agrária. A não construção de uma política de reforma agrária nesse governo foi uma fragilidade muito bem trabalhada pelos movimentos sociais que encontraram nos acampamentos, nas ocupações e, sobretudo, na luta por seus direitos estratégias para a continuidade da luta pela reforma agrária, muito embora o governo tenha mantido o peso decisivo do Banco Mundial na formulação das políticas de desenvolvimento agrário do país.

Conforme Rezende e Mendonça (2004, p. 9), no conjunto da sociedade civil organizada, o início do governo Lula da Silva, em 2003, trouxe esperanças na reversão da política agrária de desenvolvimento rural implementada no governo Fernando Henrique Cardoso, com o apoio do Banco Mundial. A expectativa era de que a reforma agrária estivesse no centro da agenda política, como uma forma importante de geração de empregos, de garantia da soberania alimentar e como base de um novo modelo de desenvolvimento rural.

No governo Lula da Silva, o Ministério de Desenvolvimento Agrário anunciou o II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural. O II PNRA, apresentado pelo ministro Miguel Rossetto, minou a esperança dos movimentos sociais de verem desfeita a concentração de terras no país.

A proposta apresentada por Sampaio (2004), que defendia uma reforma agrária com desenvolvimento econômico, justiça social e extensão da cidadania democrática a toda a população do campo, com possibilidade do assentamento de um milhão de famílias até 2006, foi alterada pela equipe do ministro Miguel Rossetto (BRASIL, 2003), que ao adaptá-la concebeu uma reforma agrária como condição para o crescimento econômico, com distribuição de renda e soberania da nação, mas propôs a redução do número de famílias a serem assentadas via desapropriação.

Segundo Weber e Lírio (2003), o denominado “plano Plínio” foi encomendado pelo próprio presidente Lula da Silva e pelo ministro Rossetto. Plínio de Arruda Sampaio, ex-deputado federal e um dos fundadores do PT, reuniu uma equipe de técnicos e intelectuais do ministério, do Incra, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), da USP, Unicamp, Unesp e universidades federais e formulou uma proposta de reforma agrária para assentar um milhão de famílias, em quatro anos, a um custo de R\$ 24 bilhões. No plano apresentado por Miguel Rossetto (plano Rossetto), diante do orçamento para 2004 de R\$ 1,1 bilhão, ele centrou o grosso de sua ação na regularização dos assentamentos. Até 2006, cerca de 500 mil famílias deveriam receber a posse da terra onde viviam. A essas se somariam mais 150 mil, que teriam crédito fundiário para comprar um pedaço de terra.

Considerando que regularização de terras não altera estrutura fundiária e que a desapropriação de terras improdutivas fora deixada de lado, ficou difícil se falar em reforma agrária no governo Lula da Silva. Mesmo assim, o lançamento do II PNRA não desestimulou os movimentos sociais que, mantendo em alta a credibilidade do governo Lula, continuaram com sua jornada de luta, nomeada de Abril Vermelho, realizando diversos tipos de mobilização como caminhadas, atos públicos e mais de 140 ocupações de terra.

Em 2003, também foi lançado o Programa Nacional de Crédito Fundiário (BRASIL, 2003) do governo Lula da Silva. O programa esteve apoiado em duas experiências: a primeira foi o Banco da Terra, cuja execução foi criticada por não ter mecanismos de controle social e por não contar com uma participação efetiva da sociedade civil. Por isso, seus mecanismos de gestão e de controle foram frágeis, permitindo o surgimento de irregularidades que resultaram em um maior endividamento dos camponeses. E a segunda experiência foi o Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural, elaborado e executado em parceria com a Contag, os estados e o Banco Mundial. Esse projeto introduziu a participação das organizações sindicais em sua implementação nos níveis municipal, estadual e nacional.

O PNCF foi apresentado como uma reivindicação histórica de organizações sindicais (Contag e Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar do Sul – Fetraf-Sul) por um programa de crédito complementar à desapropriação de terras e como um mecanismo efetivo de participação e controle social. Nele ficou definida a não aquisição de áreas improdutivas maiores de quinze módulos fiscais e a participação social através dos trabalhadores e das trabalhadoras rurais e suas organizações

comunitárias, do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), da Unidade Técnica Estadual (UTE), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), das federações de trabalhadores na agricultura familiar e de seus sindicatos. Dessa forma, o programa não repetiria os problemas ocorridos nas experiências anteriores nem faria parte de qualquer reforma agrária de mercado, fundamentalmente, porque não compraria áreas passíveis de desapropriação e por ter uma estrutura participativa desde a elaboração e gestão até a execução.

O PNCF visou como público-alvo os trabalhadores rurais sem-terra, os pequenos proprietários rurais com acesso precário à terra e os proprietários minifundiários, incluindo os jovens e os idosos. Teve como princípio a autonomia das comunidades, isto é, a associação deveria selecionar seus participantes, escolher o imóvel a ser comprado, bem como negociar o preço da terra com o proprietário e, ainda, a forma de gastar os recursos destinados aos investimentos comunitários e as formas de organização da associação e da produção, entre outras atividades.

O financiamento para aquisição das terras era feito com recursos reembolsáveis provenientes do Fundo de Terras e da Reforma Agrária e o financiamento para investimentos comunitários com recursos não reembolsáveis era proveniente, sobretudo, do contrato com o Banco Mundial. Esses investimentos são de três tipos: a) investimentos produtivos (roças de subsistência e produção, formação de pastos, instalações, conservação dos solos, custeio das primeiras safras, aquisição de animais, etc.); b) investimentos de infraestrutura básica (moradia, abastecimento de água, eletrificação, estradas internas à propriedade, etc.); e c)

investimento para a formação de poupança pelas famílias (fundos bancários de investimento, formação de capital de giro, etc.).

Os camponeses participantes desse programa dispõem, ainda, de recursos não reembolsáveis de apoio inicial de instalação no valor máximo de R\$ 2.400,00 e, no caso das propriedades localizadas na faixa do semiárido, um recurso adicional de R\$ 2.000,00 por família, para custear despesas com segurança hídrica. A contrapartida dos camponeses seria de pelo menos 10% do total de investimentos, através de mão de obra, materiais ou em dinheiro, mas era, basicamente, sob a forma de trabalho. Assim, a fonte de recursos do programa foi o Fundo de Terras e da Reforma Agrária (antigo Banco da Terra), criado pela Lei Complementar nº 93/98 e regulamentado pelo Decreto nº 4.892/2003, e o Banco Mundial.

O PNCF está subdividido em três linhas de financiamento. Combate à Pobreza Rural, que visa atender os trabalhadores rurais sem-terra, arrendatários, meeiros, agregados, posseiros e minifundiários com renda familiar anual inferior a R\$ 4.800,00 e patrimônio familiar inferior a R\$ 9.000,00, não considerada a casa de moradia da família.

A linha Nossa Primeira Terra seria para atender à demanda de jovens sem-terra ou filhos de agricultores familiares, na faixa etária de 18 a 24 anos, que desejam permanecer no meio rural e investir em uma propriedade. As condições de elegibilidade são idênticas às da linha Combate à Pobreza Rural.

Na Consolidação da Agricultura Familiar, as aquisições poderiam ser individuais ou em grupos organizados em associações ou não. Os beneficiários deveriam ter renda familiar inferior a R\$ 15.000,00 e patrimônio inferior a R\$ 30.000,00. As demais condições de elegibilidade foram idênticas às da linha Combate à Pobreza Rural.

O Fundo de Terras e da Reforma Agrária (BRASIL, 2003) teve a finalidade de financiar programas de crédito fundiário e de integração e consolidação de assentamentos rurais. Apresenta como principais condições de financiamento, conforme o Conselho Monetário Nacional, os seguintes prazos de amortização: a) para financiamentos de até R\$ 15.000,00, até quatorze anos, incluídos até vinte e quatro meses de carência; e b) para financiamento de valores acima de R\$ 15.000,00, até dezessete anos, incluídos até vinte e quatro meses de carência. Serão aplicáveis ao ano taxas de juro de 3% para o valor de até R\$ 5.000,00, 4% para valores de R\$ 5.001,00 até R\$ 15.000,00, 5,5% para valores entre R\$ 15.001,00 e R\$ 25.000,00, e 6% para valores acima de R\$ 25.000,00, com bônus de adimplência fixo, conforme região de localização do imóvel (região semiárida nordestina e estados de Minas Gerais e Espírito Santo = 40%, restante do Nordeste = 30%, regiões Centro-Oeste, Norte e Sudeste, exceto São Paulo = 18%, região Sul e São Paulo = 15%). Esse bônus é aplicável à totalidade dos encargos financeiros e do valor principal de cada parcela do financiamento, exclusivamente, quando pagas nos respectivos vencimentos. Há ainda a garantia hipotecária do imóvel financiado. Na linha Consolidação da Agricultura Familiar, o financiamento pode ser de até 100% dos projetos de investimentos básicos, de infraestrutura e produção.

A gestão financeira do Fundo de Terras e da Reforma Agrária ficou a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), porém, como órgão gestor do Fundo de Terras, ficou designado o Ministério de Desenvolvimento Agrário, através da Secretária de Reforma Agrária. Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) coube aprovar o regulamento operativo do fundo, que deverá conter a definição das diretrizes gerais; apreciar as

avaliações de desempenho e de impacto do fundo e dos programas por ele financiados; encomendar, quando achar necessário, avaliações ou estudos específicos relativos ao fundo e aos programas por ele financiados; e solicitar informações que julgar necessárias ao desempenho de suas atribuições ao órgão gestor do fundo e aos órgãos executores dos programas financiados com recursos do fundo. Ao Comitê do Fundo de Terras, criado pelo Condraf, caberá aprovar os manuais de operação dos programas financiados, aprovar os planos anuais de aplicação de recursos e monitorar o próprio desempenho financeiro e contábil, além de monitorar o desempenho dos programas financiados.

As fontes de recursos do Fundo de Terras estão distribuídas da seguinte maneira: a) 60% dos valores originários de contas de depósito sob qualquer título, repassados ao Tesouro Nacional na forma do artigo 2º da Lei nº 9.526 de dezembro de 1997; b) parcela dos recursos a que se refere o artigo 239, parágrafo 1º, da Constituição; c) títulos da dívida agrária (TDA); d) dotações consignadas no orçamento da União e em créditos adicionais; e) dotações consignadas nos orçamentos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; f) retorno de financiamentos com recursos do Banco da Terra e do Incra; g) doações realizadas por entidades nacionais ou internacionais, públicas ou privadas; h) recursos decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios celebrados com órgãos e entidades da administração pública; i) empréstimos e financiamentos de instituições financeiras nacionais ou internacionais; e j) recursos diversos, inclusive os resultantes das aplicações financeiras dos recursos do Banco da Terra e de captação do mercado financeiro.

No primeiro ano de operacionalização – 1999 –, o Fundo de Terras e da Reforma Agrária demonstrou fragilidade

em seus registros contábeis, bem como falta de programação de seus recursos, o que gerou incertezas com relação a sua sustentabilidade financeira. A reestruturação do Fundo de Terras e dos programas por ele financiados representou para o governo a oportunidade de adequar os mecanismos de sua gestão financeira de forma a otimizar os recursos aportados pelo Tesouro e assegurar a continuidade a longo prazo de suas ações. A estratégia de longo prazo (trinta anos) baseia-se em um aporte de recursos de R\$ 330 milhões por ano por parte do Tesouro Nacional. Tais recursos representam 0,05% da dívida pública mobiliária nacional. Portanto, para que o fundo possa manter uma política de crédito fundiário de longo prazo, estima-se que os recursos do Tesouro Nacional permaneçam no patamar de R\$ 300 milhões por ano. Dessa forma, o fundo poderá beneficiar cerca de 190.000 famílias e, a partir de 2012, efetuar recolhimento ao Tesouro dos seus rendimentos financeiros. O Quadro 3 resume os pontos básicos do PNCF do governo Lula da Silva.

O PNCF alimentou o descontentamento dos movimentos sociais na luta pela reforma agrária no governo Lula da Silva. Isso porque o programa manteve o incentivo à aquisição de terra através do processo de compra e venda no mercado, deixando de lado a aquisição via desapropriação, e introduziu a estratégia de gestão do Fundo de Terras e da Reforma Agrária em longo prazo (trinta anos), sinalizando um tempo longo para pagamento.

Quadro 3 – Programa Nacional de Crédito Fundiário do governo
Lula da Silva

Características	PNCF
Abrangência	Nordeste, Sul + Minas Gerais e Espírito Santo
Público-alvo	Trabalhadores rurais sem-terra ou minifundiários, incluindo jovens e mulheres
Período de vigência	De 2003 a 2010
Orçamento total previsto	R\$ 300 milhões por ano (em 7 anos)
Número de famílias beneficiadas (previsto)	50 mil (até 2006) 190 mil (até 2010)
Linhas de empréstimo	Combate à Pobreza Rural; Nossa Primeira Terra; Consolidação da Agricultura Familiar
Condições de pagamento	Em 2003: juros de 6% ao ano com carência de 3 anos e prazo de até 20 anos para pagar. Rebate de 50% sobre os encargos, se pagas em dia as prestações Em 2004: juros de 3% a 6,5% ao ano para faixas de valores entre R\$ 15.000,00 e R\$ 25.000,00, com prazos de carência de 24 meses para todos
Crédito não reembolsável	Apoio inicial de instalação no valor de R\$ 2.400,00 por família. No caso de famílias residentes na faixa do semiárido, haveria recurso adicional de R\$ 2.000,00 por família, para custear despesas com segurança hídrica
Fontes de recurso	Bird, governos federal e estaduais e associações comunitárias
Estrutura de funcionamento	Federações dos trabalhadores rurais e associações comunitárias, entre outras

Fonte: Adaptado de Brasil (2003, 2004).

No texto de apresentação do PNCF, pela primeira vez, o governo assumiu a necessidade de um sistema de monitoramento do mercado de terra para se evitarem aumentos de preços provocados pelo programa e manteve a pluralidade de órgãos gestores, dando poder especial ao Condráf.

Desse modo, o PNCF do governo Lula da Silva negligenciou a luta camponesa pela reforma agrária e manteve uma po-

lítica agrária de valorização do mercado, e não do Estado, como instrumento legal de acesso à terra. Assim, garantiu a continuidade de uma política de contrarreforma agrária no Brasil.

A contraparte do governo Lula da Silva na formulação do PNCF foram os volumes de recursos previstos para o Fundo de Terras, que ficou na faixa de R\$ 330 milhões por ano, a serem desembolsados até o final do governo, e a cooptação de alguns dos movimentos sociais de luta pela reforma agrária. Essas ações foram indícios da intenção de se fazer com que a reforma agrária de mercado do Banco Mundial em parte substituísse os instrumentos legais, hoje disponíveis, capazes de atenuar os conflitos no campo, a pobreza rural e proporcionar uma reforma agrária com desenvolvimento econômico, justiça social e participação política da classe camponesa no Brasil.

A grande semelhança entre os programas apoiados pelo Banco Mundial e seus impactos nos países em desenvolvimento localizados na América Latina, África e Ásia trouxeram a necessidade de compreendê-los e discuti-los para esboçar, assim, os caminhos impostos pelo capital às comunidades camponesas.

2.3 A Reforma Agrária de Mercado do Banco Mundial na América Latina, África e Ásia

2.3.1 América Latina

Colômbia

A Colômbia conheceu no século XX a organização camponesa aliada à luta dos indígenas e dos afro-colombianos por uma reforma agrária ampla. Conforme Oliveira

(2004a), em 1961, esse país conquistou sua primeira Lei de Reforma Agrária (Lei nº 135), denominada reforma social agrária, que visou tornar a aldeia em uma espécie de célula básica do trabalho rural, composta por unidades de exploração camponesa individual ou associativa. A propriedade privada seria reestruturada visando garantir a posse comunitária das populações indígenas.

A não realização da reforma social agrária e o aprofundamento da questão política levaram a Colômbia à guerra civil. A Associação Nacional de Usuários Camponeses (Anuc) liderou boa parte da luta camponesa com ocupações de terra nas décadas de 1960 e 1970, perdendo um pouco de sua atuação nos anos 1980. Nesse período de luta, o movimento das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) se multiplicou no país. A Marcha dos Colonos de El Pato, em Caquetá, nos anos 1980, reanimou a luta do campesinato, desenvolvendo novas ações, como as greves e o ressurgimento das ocupações, que passaram a crescer. No final dos anos 1980 encontravam-se aliados movimento camponês, movimento guerrilheiro e movimento indígena que, com grande força, explodiram em marchas camponesas e ocupações de terra. A repressão militar não tardou.

De acordo com Mondragón (2003), o governo de César Gaviria, aceitando uma proposta do Banco Mundial, decidiu modificar esse processo e propôs o programa Mercado Subsidiado de Terra. A coordenação agrária, composta por um conjunto de organizações camponesas, reagiu com um projeto de lei alternativo, visto que o projeto governamental consolidava a tendência dos altos preços e deixava o Instituto Colombiano de Reforma Agrária (Incora) e os camponeses dependentes das propostas dos proprietários de terra.

O programa Mercado Subsidiado de Terras foi proposto pelo Banco Mundial e criado por lei em 1994 (Lei nº 170), porém somente em 1996 foi concedido um empréstimo para financiar experiências-piloto, com o objetivo de “preparar” um conjunto de projetos de apoio à reforma agrária de mercado.

Para Mondragón (2003, p. 149),

[...] el programa de mercado subsidiado de tierras fue anunciado con bombos y platillos, como si fuera una forma de garantizar el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra, eliminando las interferencias burocráticas y la “innecesaria” intervención del estado. Ahora, sin embargo, se ve que su cubrimiento ha sido mínimo y para completar, ha sido puesto en la encrucijada por la crisis [...].

A debilidade do programa começou a ser sentida um ano depois, e, em 1998, o governo Andrés Pastrana substituiu o programa Mercado Subsidiado de Terras pelo que chamou de programa de Alianças Estratégicas entre grandes e pequenos proprietários e empresários, o que o Banco Mundial passou a denominar associação para a produção.

Nos depoimentos das famílias assentadas por esse programa foram revelados os problemas seguintes:

[...] la demanda [de tierra] es de todos modos muchos más grande que la oferta y no lo es más por falta de información [...]. Al fin y al cabo el programa tiene una pequeña incidencia en un segmento del mercado, es decir el de ofertas de los medianos propietarios, nunca grandes propietarios latifundistas [...] e, ainda, el subsidio no alcanza a cumplir su papel de garantizar que la rentabilidad de la finca permita pagarla (MONDRAGÓN, 2003, p. 150)

Conforme Mondragón (2003), as associações produtivas foram projetos que visaram não ao fortalecimento da economia camponesa, mas à sua subordinação e à entrega de suas propriedades a grandes corporações. As alianças estratégicas ocorridas entre as comunidades rurais e o setor privado têm servido para justificar o fracasso do projeto de Mercado Subsidiado de Terras. Assim, o Banco Mundial vem justificando uma suposta experiência de reforma agrária de mercado nesse país.

A reforma agrária de mercado do Banco Mundial apresentou problemas, porém,

[...] más que la salida de la encrucijada en que está un pequeño programa de subsidio al mercado de tierra, como parte de un nuevo proyecto de privilegios para la gran propiedad, lo que se impone es la reforma agraria como solución de fondo (MONDRAGÓN, 2003, p. 165).

Na Colômbia, resultados mostram que o Banco Mundial se orientou na direção contrária à reforma agrária reivindicada pelos camponeses em seus projetos de vida e reconstrução da agricultura nacional. Na luta pela reforma agrária, o movimento guerrilheiro ocupa porções territoriais do país e tem, no campesinato e nas populações indígenas, parte significativa de seus companheiros.

Guatemala

A Guatemala é um dos países da América Central que apresenta forte rigidez na concentração de terras. De acordo com Tanaka e Wittman (2004), em 1998, na agricultura de exportação, 0,15% dos produtores detinha 70% das terras aráveis, enquanto 96% dos camponeses ocupavam apenas 20% das terras agricultáveis do país.

De acordo com Benjamin (1986), na década de 1950, houve uma tentativa de implantar uma profunda reforma agrária na Guatemala, durante o governo democraticamente eleito de Jacobo Arbenz (1951-1954). Parcelas de terras improdutivas das grandes plantações – inclusive de propriedade da United Fruit Company – foram entregues aos camponeses. Mas, justamente por causa de sua reforma e de sua política nacionalista, Arbenz foi derrubado por um golpe militar planejado pelos Estados Unidos, em 1954. Assim, 99% das terras expropriadas foram devolvidas a seus antigos donos, que receberam também garantias de que elas nunca mais seriam tocadas. Desde 1954, os sucessivos governos vêm respeitando esse acordo.

O retorno do governo civil em meados da década de 1980 foi festejado com ações dos movimentos sociais de trabalhadores que buscavam em suas marchas recolocar a reforma agrária na pauta do dia do Acordo de Paz.

Para Garoz e Gauster (2003), os Acordos de Paz, firmados em 1996, entre governo nacional e Banco Mundial trouxeram o modelo de reforma agrária assistida pelo mercado, denominado *Fontierras*. Os pressupostos que definiram a reforma agrária de mercado na Guatemala seguiram os mesmos princípios do que vinha sendo proposto no Brasil e na África do Sul, ou seja, a criação de um fundo de terras para a abertura de créditos para compra de terras, pagas em dinheiro, à vista. Conforme os autores, essa política passou a ser o único mecanismo de acesso à terra no país.

Com base em pesquisa empírica de Garroz e Gauster (2003) nas comunidades, o funcionamento do programa, na Guatemala, esteve repleto de problemas: burocracia na busca de terras que preenchessem os requisitos exigidos pelo fundo, irregularidades em sua administração, erros na seleção dos be-

neficiários, entrega de terras de má qualidade, desigualdades na negociação, uso dos subsídios muitas vezes não definido pela comunidade, atraso na entrega dos recursos, desistências, falta de informações sobre as condições do crédito e do pagamento da dívida, entre outros.

Todos esses problemas concretos de funcionamento do programa foram acompanhados de problemas estruturais que limitaram os impactos de uma política com enfoque no mercado. Um exemplo é a própria inexistência de um mercado de terras funcional, devido, particularmente, à limitada oferta de terras.

De acordo com Tanaka e Wittman (2004), no processo de implementação da reforma agrária de mercado, o papel do Acordo de Paz foi fraco. Isso porque os latifundiários estavam relutantes, com receio de que as vendas pudessem aumentar a demanda por terras e as ocupações. Portanto, a implementação do fundo de terras ficou concentrada na privatização e na venda negociada de terras públicas. Além disso, o fato de 95% das propriedades da Guatemala não terem título de terra atualizado causou sérias ambiguidades no direito de propriedade, e o ineficiente registro de terras contribuiu para agravar o desenrolar da reforma agrária de mercado nesse país.

Meio que caminhando na direção contrária, os movimentos sociais de luta pela reforma agrária e pelos direitos humanos, em especial a Associação Nacional de Camponeses (ANC), o Comitê de Unidade Camponesa (CUC) e a Coordenação Nacional de Indígenas e Camponeses (Conic), lançaram uma proposta chamada Abrindo Brecha para o Desenvolvimento Rural, projeto alternativo que pleiteava o acesso à terra e aos meios de vida não limitado por leis de mercado e propunha o fim do modelo agroexportador.

A Guatemala tem mostrado que os acordos de paz não se revelaram paz efetiva no país. Aos camponeses efetiva-se sim, cada dia mais, a necessidade da luta pela terra e pela reforma agrária.

México

No México, até antes da Revolução Mexicana de 1910, a estrutura fundiária do país estava calcada na grande propriedade privada. A partir da revolução, com a Lei Agrária de janeiro de 1915 e o artigo 27 da Constituição de 1917, iniciou-se um longo processo de reforma agrária no país. Conforme Oliveira (2004b, p. 9-10), o fundamento básico dessa lei foi a extinção do latifúndio.

[...] as leis regulamentadoras do artigo n. 27 foram agrupadas no Código Agrário. O princípio básico era aquele que todos os camponeses indígenas despojados ilegalmente de suas terras deveriam imediatamente tê-las restituídas. Aqueles que não as tinham podiam solicitar terras aos governos das unidades federativas e às comissões agrárias mistas. As terras doadas formaram os ejidos, que constituem-se em um sistema comuna.

O retorno da concentração de terras, no século XX, tem posto novamente a necessidade de uma nova reforma agrária no México. A luta dos movimentos camponeses e indígenas foi duramente golpeada no governo do presidente Carlos Salinas, depois de ter anunciado, em 1991, sua proposta de emenda ao artigo 27, que resultou da Revolução Mexicana. Esse artigo tratava da reforma agrária, garantindo o direito à terra para todos os camponeses, a expropriação dos latifúndios e a alocação de terras para os *ejidos*, propriedade comunal e inalienável.

De acordo com Tanaka (2004, p. 126-127), a nova Lei Agrária (emenda ao artigo 27), aprovada em 1992, teve por objetivos

Diminuir o crescimento do minifúndio, promovendo investimentos para aumentar a produção, com promessa do presidente Salinas de gerar empregos e criar organizações para os trabalhadores agrícolas. A emenda veio no bojo de um pacote de reformas neoliberais que incluía a criação da Zona de Livre Comércio da América do Norte – Nafta; a privatização de empresas estatais e a desregulamentação dos mercados de produtos agrícolas.

A reforma de Salinas foi considerada a base para a chamada modernização do México e teve como elementos-chave o fim da expropriação das grandes propriedades e da obrigação constitucional do governo distribuir terra; a retirada do Ministério da Reforma Agrária da mediação nas disputas pelos direitos à terra entre *ejidatarios* e proprietários privados; a possibilidade dos camponeses obterem títulos individuais de suas parcelas de terra; a não exigência do trabalho individual na terra e a abertura do *ejido* ao investimento estrangeiro direto. Em síntese, a emenda ao artigo 27 procurou dar segurança e garantia aos grandes proprietários sem se importar com o tradicional projeto de vida dos camponeses mexicanos.

Na contramarcha, a luta dos movimentos camponês e indígena, em especial o Movimento Zapatista, vem revelando o anseio de retorno de dignidade, cidadania e justiça social no campo e de mudança profunda na ordem imposta. Na luta pela reforma agrária, conforme Oliveira (2004b, p. 11), entre as reivindicações do líder do Movimento Zapatista, subcomandante Marcos, há “a exigência do retorno do Artigo 27 da Constituição de 1917, que dava garantias legais à propriedade comunal das terras agrícolas”.

A revogação desse artigo fora imposta pelos EUA, em 1990, como pré-condição para a adesão mexicana à formação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta), em 1992. No processo de luta pela reforma agrária, os camponeses reconhecem na resposta governamental a reforma agrária de mercado, pautada em um modelo de política fundiária pactuado com a elite agrária.

O resultado tem sido a rebelião de camponeses e de etnias indígenas, a migração dos *braceros* para os Estados Unidos e a falta de emprego digno, entre outros problemas.

O desenvolvimento de um mercado de terra camponês tem sido visto como uma contraproposta ao modelo de reforma agrária articulado pelo governo mexicano. De acordo com Bórquez (1996), o desenvolvimento de um mercado campesino de terras tem se desprendido dos traços dominantes do mercado de terras em cada área e das possibilidades reais de participação camponesa. As alternativas práticas de participação nos mercados de terra se define ao redor de uma tríade: a apropriação dos processos produtivos, o desenvolvimento da autonomia camponesa e o melhoramento da qualidade de vida das comunidades em sua organização democrática.

Nesse contexto,

[...] la posibilidad de un mercado de tierras com orientación campesina pasa necesariamente por el acceso y disponibilidad de financiamiento especiales [...]. Outro mecanismo propuesto que puede servir para el desarrollo de un mercado campesino de tierras es la creación de fondos de tierras, que ayuden a un encuentro entre vendedores y compradores, expandiendo com ello el mercado y controlando la

especulación y la politización de estos mercados, a partir de socializar la información, y com ello contribuir a la regulación de los precios de la tierra. Ligado a este mecanismo y a las instituciones de financiamento, es fundamental la actualización del Registro Nacional Agraria (BÓRQUEZ, 1996, p. 240-241).

A proposta de um mercado de terras campesino diferencia-se, então, da implementada pelo Banco Mundial somente com relação à possível orientação camponesa no processo de constituição. No restante, ambas apontam a mercantilização da questão agrária e a defesa da propriedade privada da terra.

Na prática, o mercado campesino de terra ocorre e está baseado no parentesco, na religiosidade, no código costumeiro e no respeito ao próximo, portanto, não precisa ser criado. Quando o camponês cede uma parte da terra para a reprodução familiar do filho que casou ou quando a comunidade permite o uso das terras em comum por camponeses parentes, há a dinamização de um mercado de terras camponês, pois aí estão formas de se fazer transações com a terra que admitem a inexistência de um título de propriedade, porque se baseiam na lógica camponesa de conceber a terra no sentido amplo da produção de alimentos e reprodução da unidade camponesa.

2.3.2 África

África do Sul

O caso da África do Sul deve ser considerado especial no continente africano, porque a questão da propriedade da terra está intrinsecamente relacionada à questão da segregação racial que permeia a história desse país. Desde o início de sua

colonização, os brancos controlam as terras mais férteis e, para isso, criaram leis visando à expropriação de terras da população negra, à não competição no mercado econômico com essa população e à formação de uma reserva de mão de obra barata para o trabalho nas fazendas e, mais tarde, nas indústrias.

De acordo com Thwala (2004, p. 145),

[...] a reforma agrária é essencial, não apenas em termos de uma reparação histórica aos séculos de dominação colonial, mas também para o processo de construção democrática da nação sul-africana.

A sociedade sul-africana se estruturou em regime extremamente desigual – o *apartheid*. A reforma agrária, nesse país, além de justiça social e igualdade racial, passa pela necessidade de colocar um fim na miséria absoluta conhecida da história do povo pobre do sul da África.

Conforme Oliveira (2004c), em 1990, Nelson Mandela foi libertado e o Conselho Nacional Africano (CNA) recuperou a legalidade. Mandela foi eleito presidente da África do Sul, em 1994, nas primeiras eleições multirraciais e o CNA obteve maioria na Assembleia Nacional. Esta aprovou a Lei de Direitos sobre a Terra, que passou a restituir as propriedades aos camponeses negros modificando a concentração fundiária do país, que tinha 87% do território controlado pela minoria branca. A maioria negra ainda não conseguiu que a lei fosse cumprida integralmente e, como consequência, formou-se no país um movimento social de luta pelo direito à terra: Movimento do Povo Sem Terra da África do Sul (MPST). Filiado à Via Camponesina, esse movimento social trava luta intensa com o governo sul-africano por reforma agrária, justiça social, igualdade racial e soberania alimentar.

Para Thwala (2004), o governo pós-*apartheid* considerou a reforma agrária uma iniciativa-chave para corrigir a desigualdade social. A redistribuição de terras veio sendo caracterizada como uma política de combate à pobreza rural. Orientado pelo Banco Mundial, o departamento de assuntos agrários do novo governo iniciou a implementação de um complexo pacote de medidas para a reforma agrária: restituição, redistribuição e legalização de terras.

Conforme Kgwadi e Nefale (2003, p. 315), no esforço de reparar a distribuição desigual da riqueza criada no regime de *apartheid*, no período de 1996 a 1997, o governo democrático sul-africano apresentou o Programa Integrado de Redistribuição da Terra e Desenvolvimento Agrícola no Sul da África. O mesmo teve enfoque na

[...] política de reforma agrária basada en el mercado desarrollada y promovida por el Banco Mundial como manera de fomentar una vida mejor para todos [...] enfatizando el mercado libre (el principio del comprador disponible-vendedor disponible) en la agricultura y en un papel menor para el estado.

Para os autores, com os estudos de caso foi possível detectar que o programa gerou uma série de impactos: a) impacto negativo sobre a moral camponesa e coerção das pessoas que não podem participar do programa e b) antes da compra da terra, é requerido um detalhamento da planificação e valorização do assentamento. Na prática a construção desse plano e o processo em si podem durar anos, o que se reverte em obstáculo ao uso efetivo da terra pelos camponeses assentados.

A política de reforma agrária do governo sul-africano caminha para uma política de redistribuição e legalização de terras, algo diferente de uma política de reforma agrária de fato. O

modelo assumido tem como pressuposto a fórmula comprador mais vendedor voluntário igual a aquisição de terras. A racionalidade do mercado de terras estimularia a eficiência camponesa, que se revelaria no aumento dos níveis de produção do país e no pagamento da terra, assim, estaria garantida a inserção dos pobres do campo na economia.

Para Kgwadi e Nefale (2003, p. 318), é preciso rever a Ley de Restitución de Derechos a la Tierra de 1994, que teve como princípio “un compromiso con la justicia restaurativa e indemnización para el desposeimiento de la tierra sufrida por individuos y comunidades negras durante el período colonial y bajo el sistema del apartheid”. Ao definir o mercado como principal instrumento de acesso à terra, o governo negou a legislação agrária sul-africana e desrespeitou o compromisso do Estado com os camponeses e as populações negras do país.

Por ocasião da IV Conferência Internacional da Via Camponesina, realizada em Itaci, São Paulo, em 11 de junho, Pilane (2004), membro do Comitê Nacional Central do MPST da África do Sul, apresentou a situação dos camponeses e a reforma agrária na África do Sul. Eis alguns trechos da entrevista:

A África do Sul alcançou a democracia há pouco tempo, apenas 10 anos atrás. Questões como Reforma Agrária, Soberania Alimentar e a proibição de organismos geneticamente modificados são quase questões de luta. Estamos lutando, e nossa luta está abrangendo todas essas questões. Esta conferência ocorre em um momento em que Reforma Agrária e redistribuição de terras são muito importantes na região da África do Sul, e até resultam em situações nas quais economias estão começando a ruir por causa de reforma agrária. [...]. A luta pela terra ocorre há mais de 350

anos e no momento temos quase 7 milhões de pequenos produtores, pessoas do campo que realmente estão começando a se mobilizar e lutar pela terra. A estes 7 milhões estão se unindo 16 milhões de pobres urbanos que também precisam de terra por outras razões, como habitação, e também para interesses de pequenas famílias. O governo da África do Sul e outros governos na região, por estarem adotando políticas do Banco Mundial e do FMI, tornam a reforma agrária muito lenta, e a maioria das pessoas vê isso como uma situação sem esperança, então ainda temos que gerar confiança nelas e dizer que não é tarde demais para começar a lutar por terra e reforma agrária. Além disso, na África do Sul, as políticas adotadas pelos governos, os governos do apartheid, são baseadas na destruição dos camponeses e na transformação dos camponeses em trabalhadores de fazendas só para servirem àqueles que possuem a terra. Então há uma história de disposição da terra, a terra foi tirada das pessoas pobres, e elas foram forçadas a trabalhar para aqueles que tinham a terra, que eram europeus em sua maioria. [...]. Os camponeses enfrentam duros desafios, porque a repressão estatal na região está começando a aumentar, e você vê membros do movimento serem presos, torturados e espancados pela polícia e pelo exército. Então estamos satisfeitos com o fato de a Via Campesina estar realizando esta conferência, através da qual poderemos compartilhar experiências com outros sem-terra de outras regiões do mundo. Esperamos aprender muito, e esperamos levar o que aprendermos de volta para nossos membros na África do Sul, para nos dar confiança para continuar lutando sem desistir.

Um programa de reforma agrária na África do Sul deveria buscar instrumentos legais capazes de restituir com justiça

os direitos comunais e territoriais dos camponeses. Essa seria uma forma de promover a cidadania com justiça social e melhoria da qualidade de vida das comunidades rurais pobres e dos sem-terra que começam a se organizar e engrossar a massa de camponeses sem-terra na luta pela reforma agrária presente nos países em desenvolvimento.

Zimbábue

No Zimbábue, o período pós-independência (1980) foi marcado por uma reforma agrária implementada a partir do acordo da Casa Lancaster. Conforme Lebert (2004, p. 165),

[...] a terra era comprada pelo Estado de proprietários brancos que voluntariamente aderiam ao programa e era redistribuída a pessoas selecionadas pelos funcionários distritais, sob supervisão direta do governo central. O setor privado liderava a identificação de terras e controlava o montante disponível para reassentamento.

O programa criado com a Casa Lancaster foi controlado pelo setor privado e beneficiou os proprietários rentistas, premiando-os com a venda de suas terras, no entanto, mostrou-se incapaz de redistribuir terras em escala significativa às famílias pobres do Zimbábue.

Para Lebert (2004), no programa, a aquisição de terras não ocorreu uniformemente ao longo do tempo, havendo uma forte desaceleração em seu andamento no final dos anos 1980. Então, os camponeses insatisfeitos passaram a se manifestar com ações de ocupação de terra. Nos anos 1990, o governo do Zimbábue iniciou uma efetiva política de desapropriação de terras com indenizações. Nesse período, o governo britâ-

nico parecia decidido a perpetuar o espírito do acordo da Casa de Lancaster, mesmo após 1990, quando o acordo deveria ser rescindido. O impasse entre o governo do Zimbábue e o Reino Unido piorou entre 1996 e 2000, quando aumentaram as deficiências na aquisição de terras e os conflitos agrários se multiplicaram no país.

Conforme Lebert (2004, p. 171),

A intervenção do Estado na estrutura fundiária do Zimbábue vem evoluindo nos últimos quinze anos, em resposta às debilidades do mercado em ofertar terras apropriadas para reassentamento, tanto em termos de qualidade quanto de localização. Inicialmente, havia o pensamento de que a terra desapropriada seria integralmente indenizada pelo Estado. Contudo, em face de resistências internas e externas a mudanças no padrão de “venda voluntária”, a posição do governo começou a endurecer. Isso ocorreu, sobretudo, a partir de meados dos anos 1990, quando o Estado passou a adotar uma postura mais radical, deixando de indenizar as terras pelo preço de mercado e atribuindo essa obrigação de reparação histórica à Grã-Bretanha. Desde então, parece ter se desenvolvido uma crescente aliança entre o Estado e certas forças sociais locais contra as condições impostas por potências estrangeiras e organismos internacionais a um processo de redistribuição de terras fortemente marcado por questões raciais.

Para o autor, a aliança entre governo e camponeses tem sido possível porque na experiência da reforma agrária no Zimbábue o mercado foi usado como mecanismo para redistribuir terras, muito embora não exista uma massa de expropriados

como no caso do Brasil. A recente mudança para a desapropriação de terras no Zimbábue é uma resposta às fraquezas do mecanismo de mercado em disponibilizar terras apropriadas.

No caso do Zimbábue, as políticas de distribuição de terras sempre tiveram a participação do mercado de terras existente mesmo antes da independência, em 1980. No caso específico da reforma agrária de mercado do Banco Mundial, o problema foi agravado porque somente o mercado passou a regular o processo de distribuição de terras.

De acordo com Matondi e Moyo (2003), a experiência específica de intervenção do Banco Mundial em um programa fundiário no Zimbábue surgiu durante a Conferência de Doadores em 1998, organizada pelo governo para arrecadar recursos para financiar a segunda fase do Programa de Reforma Agraria y Reasentamiento (LRPP). Durante a conferência, o Banco Mundial indicou que estaria disposto a apoiar um programa de reforma agrária no Zimbábue baseado em um consenso, transparente, que tivesse a redução da pobreza como um de seus objetivos centrais.

O problema na implantação do programa no Zimbábue

[...] demuestra que la reforma agraria que utiliza solamente procesos del mercado es rara, porque el criterio de la adquisición de tierra en el mercado contradice las demandas para la justicia social histórica. El problema con esta perspectiva es que es impertinente pensar que la reforma agraria negociada puede ser dirigida por terratenientes negociando con poblaciones rurales marginadas y empobrecidas (MATONDI; MOYO, 2003, p. 388).

A resposta camponesa às imperfeições dessa política de mercado foram as ocupações de terra que se intensifica-

ram no país nos últimos cinco anos. Conforme Matondi e Moyo (2003, p. 391),

[...] una creciente agitación por parte de comunidades históricamente desfavorecidas a quienes les faltan tierra. [...]. Las ocupaciones de tierra a finales del 2000 en Zimbabwe reflejan el surgimiento de cierto nivel de alianza política entre el estado y varias fuerzas sociales conectadas con varias clases sociales en oposición a lo que percibe como las condiciones internacionales contra la redistribución de la tierra en defensa de los intereses raciales limitados en la tierra. [...]. Sin embargo, es necesario analizarlas con respecto a otros dos instrumentos de adquisición de la tierra – adquisiciones por el mercado y adquisiciones obligatorias – que se relacionan con ocupaciones de una manera políticamente determinada.

Os autores constataram que

[...] la experiencia zimbabuense com el enfoque del mercado fue que la cantidad, la calidad, la ubicación y el costo de la tierra adquirida para redistribución fue dirigido por los terratenientes. No fue ni el GoZ [gobierno de Zimbábue] como dirigente de la política de adquisición de la tierra ni los beneficiarios quienes determinaron el proceso de acuerdo a sus necesidades (MATONDI; MOYO, 2003, p. 396).

A reforma agrária no Zimbábue é um tema que deve ser tratado por um viés essencialmente político e de grande importância, porque tem relação com o desafio de colocar em pauta os direitos de propriedade da poderosa classe dos fazendeiros. É por isso que a reforma agrária não pode ser tratada como um assunto técnico ou uma política de mercado. Uma das considerações mais importante da experiência do Zimbá-

bue é o fato de que o enfoque no mercado não coincide com os requisitos de uma política de justiça social.

No Zimbábue, a reforma agrária deve vir no sentido de reparar as injustiças do passado. Com criatividade, os camponeses estão desenvolvendo maneiras de resolver esse problema a partir da organização política e de ações legítimas, como as ocupações de terra.

De acordo com o líder político do Zimbábue, Rob Sacco (apud OLIVEIRA, 2004c, p. 6-7), a reforma agrária zimbabuana tem caminhado.

Em 2002, mais de 95% das grandes fazendas dos brancos receberam os comunicados para desocuparem as terras em 45 dias e, no final daquele ano, praticamente os 14 milhões de hectares de terras tornaram-se disponíveis para os camponeses negros. Dessa forma, passou a ocorrer esta verdadeira revolução zimbabuana. Desde julho de 2000, o presidente Robert Mugabe iniciou uma reforma agrária compulsória denominada Reforma Agrária e Plano de Implementação de Reassentamento. O objetivo é dotar de poder econômico a maioria negra do país e para que isso ocorresse, mais de 4 mil dos 4,5 mil fazendeiros brancos tiveram suas terras confiscadas para fins de reforma agrária. [...]. Os capitalistas do país não têm conseguido freá-la, pois, o governo de Mugabe tem o apoio da população e está disposto a continuá-la. Mas as grandes empresas do Zimbábue estão tentando desestabilizar o governo, pois estão financiando, com dinheiro do governo dos Estados Unidos e Inglaterra, uma imprensa de oposição. A imprensa diz que a reforma agrária não traz benefícios para o país, pois seria uma volta para o passado. É mentira, pois os índices de fome, por exemplo, nunca estiveram tão baixos. A imprensa tenta conven-

cer que a população zimbabuana se beneficiaria com a globalização e o neoliberalismo.

A aliança entre o governo do Estado com as organizações camponesas no Zimbábue aponta um reaquecimento da luta pela terra no país.

2.3.3 Ásia

Índia

Na Índia colonial, predominaram duas formas de direito de propriedade, o *zamindari*, que foi o direito de propriedade criado no final do século XVIII, quando os ingleses converteram o direito dos coletores de impostos do período mongol em direitos de propriedade, e o *jajmani*, que era o direito de propriedade dos verdadeiros agricultores, proprietários de terra. Essas formas de propriedade, com todas as injustiças e desigualdades, estavam relacionadas entre si e garantiam o mínimo à reprodução da população que não possuía terras.

A primeira metade do século XX trouxe a preocupação com a reforma agrária para o governo indiano. Conforme Oliveira (2004d), em 1947, foi criada uma comissão de reformas agrárias, com a incumbência de estudar os sistemas existentes de posse e uso da terra, formular uma política geral de reforma, planejar indenizações aos proprietários e organizar a gestão das propriedades agrárias. Em seu relatório de maio de 1940, a comissão recomendou a abolição das propriedades *zamindari* e a eliminação de intermediários entre o Estado e o camponês agricultor. As terras desapropriadas deviam ser transferidas

para o camponês que as ocupava. O relatório determinava, ainda, os tamanhos máximo e mínimo das propriedades, a necessidade de novas instituições para a administração da terra e o desenvolvimento agrícola baseado na comunidade.

No início da década de 1950, a reforma agrária na Índia foi dirigida e coordenada em grande parte pelo governo central e pela comissão de planificação. A implementação ficou a cargo dos governos, o que fez com que se verificassem diferenças provenientes de adaptações em cada estado. Foram aspectos principais dessa reforma: o sistema de posse através da fixação de um limite máximo para o arrendamento; a maior segurança da posse e a concessão do direito de compra para os rendeiros; o estabelecimento de um limite máximo para a propriedade da terra e a distribuição dos excedentes; e a concentração das explorações fragmentadas.

Meio século depois, muitos problemas ainda se encontram sem solução na Índia. Dubiedades presentes na legislação, concentração fundiária, dificuldades no acesso à terra, direitos e segurança de posse continuam sendo desafios para os indianos.

A questão agrária pouco preocupou os governos indianos nas décadas de 1970 e 1980. Somente nos anos 1990, com a reestruturação econômica, essa questão reapareceu como uma preocupação de governo, porém, com uma nova roupagem e diferentes motivações, porque, conforme Pimple (2004, p. 183), “se a reforma agrária do Estado esteve imbuída de algum grau de equidade, justiça social e dignidade, a atual proposta é dirigida ao mercado”.

Nos dias atuais, a reforma agrária na Índia, promovida por instituições financeiras internacionais, tem procurado resolver um dos problemas básicos enfrentados pelos pobres

rurais indianos, que é o acesso à terra e a segurança de sua posse. As instituições financeiras advogam, então, reformas estruturais dos direitos de propriedade para criar mercados de terra como parte de uma estratégia de estímulo ao crescimento econômico e à redução da pobreza rural. O pacote oferecido engloba reformas na posse da terra, incluindo titulação, levantamento cadastral, registro de terras, melhoria no sistema de impostos, política de assentamento, alterações na legislação agrária, administração rural, transações de compra e venda de terras e remoção de restrições ao arrendamento.

A reforma agrária de mercado se daria em duas fases. Primeiro, com o desmonte de políticas distorcidas, visando à remoção de todos os constrangimentos de compra e venda de terras, incluindo os relacionados ao tamanho da propriedade, à revisão dos procedimentos para arrendamento e venda de terras públicas e à eliminação do zoneamento, exceto em casos de proteção ambiental. Segundo, com reformas institucionais e legais, visando à redução dos custos das operações de compra e venda no mercado de terra, à expedição de títulos corretos, à disponibilidade de informações de mercado aos interessados, à promulgação de leis de terra que removam incertezas e facilitem o acesso ao sistema de administração fundiário e à institucionalização dos direitos de propriedade privada.

Isso estaria articulado ao funcionamento do mercado de terras, no qual haveria a negociação dos produtores menos eficientes com os camponeses sem-terra, que teriam de se adaptar ao mercado mundial, transformando-se em produtores eficientes.

Para Pimble (2004), na reforma agrária de mercado o processo se daria da seguinte forma. Os pobres do campo receberiam crédito para compra de terra e de insumos, assistência

técnica e apoio à comercialização para adaptá-los à produção de acordo com as necessidades da moderna agricultura. Obviamente, tudo viria por um preço que levaria os beneficiários a um processo gradual de endividamento. As forças do mercado, a cada passo, os encorajariam a novos empréstimos, e eventualidades da natureza e do próprio mercado poderiam facilmente levá-los à ruína. Falidos, seriam forçados a vender a terra para fazendeiros e corporações mais ricas e eficientes.

O sentido da reforma agrária de mercado passa pela liberalização do comércio, cortes nos subsídios aos produtores de alimento, massificação do crédito, promoção da exportação e pesquisa em biotecnologias. A falência dos pequenos produtores forçaria a venda, em massa, de suas terras, o aumento dos trabalhadores sem-terra, a concentração fundiária, a degradação ambiental e a migração rural-urbana.

A terra transformada em mercadoria nega os usos tradicionais de sociedades, como as tribais, que não possuem um sistema documentado de direito à terra. A posse comunitária, os direitos de uso conjunto intercalado com o uso individual, as propriedades comunitárias, entre outras mantidas pelo campesinato indiano, não estão asseguradas na reforma agrária de mercado. Isso porque são formas de uso incompatíveis com a institucionalização da propriedade privada da terra.

Tailândia

Na Tailândia, seguindo uma tendência mundial, houve um significativo aumento do número de sem-terra nas últimas décadas não só devido ao crescimento populacional, mas também por causa de medidas governamentais, como a ocorrida na década de 1960, quando 50% das terras do país foram

consideradas florestas nacionais. Com isso, terras agricultáveis foram subtraídas ou mantidas improdutivas.

A expansão econômica no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 contribuiu para que investidores começassem a comprar terras rurais com fins especulativos ou, ainda, como base para garantia de empréstimos nunca pagos. O resultado veio com a crise econômica de 1997, na qual a dívida dos credores inadimplentes foi transferida para toda a sociedade tailandesa e a desigualdade social se acirrou no país.

Na Tailândia o mercado de terras do Banco Mundial priorizou o acesso à terra como principal instrumento para o alívio da pobreza. Para isso, foi preciso um programa de titulação de terras que fortalecesse sua comercialização. Depois colocou o mercado de terras como agente facilitador da distribuição de terras, ao estimular a transferência de terra para indivíduos que podem usá-la mais produtivamente.

Conforme Ayutthaya e Leonard (2003), o programa de titulação da terra, na Tailândia, originou-se no início da década de 1980 em uma discussão entre governo e setor agrícola do Banco Mundial sobre um empréstimo de ajuste estrutural no país. O objetivo primordial foi acelerar a emissão de títulos para os que têm direito à terra, a fim de melhorar a eficácia da administração fundiária. Mais tarde, esse objetivo foi ampliado: fornecer posse segura para os que têm direito à terra, desenvolver a capacidade institucional de longo prazo do departamento de terras e melhorar a administração dos serviços fundiários. O programa acelerou o processo de titulação de terra no país.

A criação de um programa governamental não foi bastante, foi preciso aprovar alterações na legislação fundiária do país para melhor legitimar o processo. O código de terras

da Tailândia de 1954, conforme Leonard e Ayutthaya (2004), requeria a comprovação da posse da terra para fornecer um certificado de propriedade. A titulação de terra apresentou emendas à legislação de modo a remover esse requerimento e agilizar o processo oficial de concessão do título definitivo da terra. Outra mudança na legislação envolveu a substituição do governador da província responsável pela titulação por um funcionário local do departamento de terra.

A agilidade no programa gerou conflitos devido a negligência em duas questões: a primeira foi a posse das terras florestais. Os títulos foram outorgados exclusivamente em áreas não florestais, conseqüentemente, o grande contingente de pobres agricultores tailandeses e minorias étnicas que ocupava áreas florestais, especialmente as terras altas, manteve-se em precária situação legal. A segunda foi o fato de que o programa não previu o registro do direito às terras de uso comum ou à posse comunitária dos recursos, sendo, portanto, direcionado para uma única opção possível, o registro de direito da propriedade individual. Ao não reconhecer a validade do direito comum da terra e dos recursos comunitários, o programa deixou as terras de uso comunitário desprotegidas da apropriação individual de fazendeiros rentistas, como ocorreu na província de Lamphun, onde reivindicações falsas de propriedade foram efetuadas sem burocracia e sem o menor aviso às comunidades locais.

No caso de Lamphun, foram emitidos títulos para extensas áreas de terra sem o menor conhecimento das comunidades locais. Os camponeses só se deram conta da alienação de suas terras comunitárias quando foram impedidos de entrar lá porque foram construídas cercas. A revolta camponesa foi imediata. Os camponeses protestaram coletivamente contra a transferência ilegal de suas terras para forasteiros.

A falta de ação dos governos locais levou os camponeses a se organizar na luta pela terra.

Frustrados con la falta de acción de parte de los oficiales locales para recuperar las tierras. [...]. En 1996, los aldeanos se juntaron en su totalidad y empezaron a ocupar las tierras que habían sido abandonadas por varios años. [...]. Hoy, um total de 3,798 familias se han juntado al movimiento de ocupaciones de tierras (AYUTTHAYA; LEONARD, 2003, p. 277).

Em 1997, as ocupações de terra aumentaram nas províncias de Lamphun, Chiang Mai e Chiang Rai. Famílias integrantes do movimento de ocupação de terras mobilizaram-se e produziram em terras improdutivas ou abandonadas. As ocupações de terra foram ações políticas desenvolvidas pelos camponeses na resistência à implementação do programa.

Os camponeses tiveram o apoio e envolvimento das comunidades e vilas na distribuição de terras e ações comunitárias para garantir seus direitos. Foi criado um comitê representativo para mediar as negociações com o governo e garantir transparência e justiça no processo. Todos tinham direito à terra na condição de produzir e de não vendê-la para pessoas de fora. Foi criada a figura da propriedade comum em um regime de posse comunitária. Foram entregues títulos com a assinatura dos vizinhos e do proprietário. A motivação do título da comunidade era assegurar o acesso à terra a longo prazo, e como garantia para facilitar pequenos empréstimos, foi criado um banco comunitário.

A repressão das autoridades locais à organização camponesa em Lamphun não tardou. Em 2002, autoridades policiais emitiram mandados de prisão para acusados de “invasão” de propriedades, e lideranças camponesas passaram a ser

julgadas e condenadas. A repressão policial e judicial levou ao arrefecimento das ocupações de terra.

Na Tailândia a titulação da terra fortaleceu a mercantilização da terra no país, um processo que entrou em choque com a lógica camponesa, normalmente pouco propensa a comercializar seu principal meio de sobrevivência.

A premissa foi de que a titulação facilitaria o acesso a recursos financeiros, em benefício dos pobres. O crédito a longo prazo constituiu um sério problema para os camponeses em todo o país, pois, em vez de melhorar as condições de vida e produtividade, tem contribuído para acumulação de dívidas. O aumento da oferta de crédito possibilitou a utilização de empréstimos para cobrir empréstimos, o que aponta um crescente endividamento e comprometimento da renda dos camponeses. Portanto, fica difícil considerar que a política de titulação da terra contribuiu para o alívio da pobreza na Tailândia.

De acordo com Ayutthaya e Leonard (2003, p. 286),

[...] si el Banco Mundial toma en serio su preocupación por los grupos pobres, deben apoyar de manera adecuada la relación compleja entre la oferta del crédito y la paliación de la pobreza en el caso de Tailandia, y la paliación de la pobreza debería ser parte de cualquier evaluación que se realiza.

A reforma agrária de mercado na Tailândia passou por um programa de titulação da terra feito à revelia das representações camponesas. A dinamização do mercado de terras foi acompanhada pela falta de subsídios para uma política agrícola para o segmento mais pobre do campo no país, o que levou ao endividamento de boa parte dos camponeses. Isso tem sido interpretado como um grave problema para o campesinato tailandês.

Até aqui apresentei oito programas fundiários financiados pelo Banco Mundial na América Latina, África e Ásia. No caso da América Latina, examinei o impacto do programa em países que já haviam realizado uma reforma agrária (México e Guatemala) e em países onde a reforma agrária, até hoje, tem sido adiada (Brasil e Colômbia). O continente africano apresenta culturas e processos nacionais bem distintos dos da América Latina, mesmo assim o modelo desenhado pelo Banco Mundial para intervenção no campo nesses continentes seguiu os mesmos princípios, ou seja, a compra e venda de terras no mercado a partir da fórmula: vendedor e comprador voluntários. Também na Tailândia e na Índia, países cultural e historicamente distintos dos países da América Latina e da África, o Banco Mundial não teve dúvidas em propor a mesma política de reforma agrária de mercado programada como uma política de contrarreforma agrária.

Fica evidenciado que reforma agrária de mercado tem mantido a dificuldade de acesso à terra por parte dos camponeses, que estão passando por um processo de endividamento devido à inexistência de uma política agrária e agrícola voltada para os segmentos mais pobres do campo.

A terra transformada em mercadoria nega os usos tradicionais de sociedades, como as tribais, as camponesas e/ou as indígenas. Essas são formas de uso da terra incompatíveis com a lógica de mercado do Banco Mundial, que tem por base a apropriação privada da terra.

O programa reforma agrária de mercado do Banco Mundial tem passado pela titulação de terras, pela criação de crédito fundiário, pela compra de terras no mercado capitalista, pela privatização de terras devolutas e comunitárias e pela necessidade de integração dos camponeses ao mercado mundial.

Para Chesnais (1996), no processo de mundialização do capital, vive-se o triunfo daquilo que Marx chamou de fetichismo da mercadoria. Esse fenômeno é, na atualidade, total, mais completo do que jamais foi em qualquer momento do passado.

A reforma agrária de mercado do Banco Mundial deve ser entendida como parte desse processo, no qual o fetichismo da mercadoria terra tem alcançado níveis mundiais jamais pensados. A terra, com suas propriedades naturais renováveis ou não, e a função social que ela contém estão submetidas às leis do mercado capitalista. O trabalho do camponês na terra é uma mercadoria que precisa adaptar-se ao mercado mundial com produtividade e eficiência. As leis fundiárias, conquistadas com as lutas sociais, são alteradas e/ou negligenciadas para adequarem-se à lógica do mercado. Consequentemente, os movimentos sociais e as entidades de representação dos camponeses e dos indígenas, unidos ou não, organizam-se na luta pela reforma agrária, pelo acesso à terra, por direitos adquiridos, pela justiça social, por soberania alimentar, para serem reconhecidos como sujeitos sociais capazes de construir seu próprio destino, diferentemente do que está posto, se necessário.

Shanin (1983), ao analisar o campesinato russo no final do século XIX e início do século XX, lembrou que é preciso atentar para a importância política do campesinato como classe social no mundo moderno. A leitura da sociedade do início do século XXI abrange a compreensão do poder político dos movimentos sociais camponeses e indígenas, com suas formas modernas redesenhadas em contínuas manifestações de luta e resistência, persistentemente, pressionando e incomodando a elite capitalista rentista. Essa reflexão passa pelo entendimento de que a lógica do desenvolvimento do campesinato se refaz no seio da lógica do capitalismo moderno. E foi através da lógica

contraditória do capitalismo mundializado que busquei entender a lógica capitalista que envolve a terra no Brasil.

2.4 A Política de Contrarreforma Agrária do Banco Mundial

O Brasil da segunda metade do século XX esteve marcado por antagonismos sociais no campo, identificados em lutas pela terra travadas no seio da sociedade capitalista e na questão da realização ou não de uma reforma agrária. A existência de uma onda de revoluções camponesas no mundo (OLIVEIRA, 2004b) refletiu na manifestação de movimentos camponeses e conseqüentemente na constituição de um Estado autoritário no país.

A partir da década de 1950, a temática da reforma agrária entrou definitivamente na agenda da política brasileira, não porque os políticos e intelectuais o quisessem. Ela entrou na agenda nacional porque os camponeses brasileiros tomaram para si a tarefa de fazer sua inserção no mundo da política. Não é demais lembrar que os camponeses na história do Brasil nunca tiveram acesso à terra. A famosa Lei de Terras de 1850 fechou essa possibilidade, que foi sendo rompida nas muitas lutas sociais pela terra. O movimento das Ligas Camponesas colocou de forma definitiva os conflitos no campo do Nordeste na agenda política nacional. Com ela, a luta de todos os camponeses em todo o território brasileiro (OLIVEIRA, 1999).

Conforme Ianni (1979), foi a partir da década de 1960 que a questão da reforma agrária ganhou um considerável impulso. Nesse período, ela esteve atrelada aos conflitos sociais pela terra desencadeados como reflexo da decisão dos camponeses de lutar por melhores condições de vida. A resposta ofi-

cial veio em forma de projetos de lei e representações de órgãos administrativos como a Comissão Nacional de Política Agrária. Entre 1961 e 1964, intensificou-se a sindicalização rural, multiplicaram-se as Ligas Camponesas em outras regiões e surgiram outras organizações políticas e sociais no campo e na cidade. Com isso, a burguesia agrária se engajou profundamente na organização e realização do golpe militar de 1964.

Durante o governo de João Goulart (1961-1964), as desigualdades e os antagonismos sociais no campo estavam inspirando uma reforma agrária que poderia ser democrática, entre outras razões, porque o movimento pela reforma se apoiava na organização e mobilização política de camponeses e assalariados do campo. Com o golpe de 1964, o governo do marechal Castello Branco (1964-1966) teve a missão de cortar pela raiz a possibilidade de concretização de uma reforma agrária democrática. Para isso, aprovou uma emenda na Constituição de 1946, estabelecendo os princípios da desapropriação mediante pagamento da propriedade com títulos de dívida agrária e o reconhecimento da posse em terras devolutas. Esses princípios tiveram complementação na Mensagem nº 33 de 1964, que foi inspirada na Carta de Punta del Este de 1961 e apresentou como anexo o anteprojeto de lei que deu origem ao Estatuto da Terra.

A Carta de Punta del Este foi formulada como uma reação à vitória da revolução socialista em Cuba, em 1959-1960. Tratava-se de um documento contrarrevolucionário, proposto pelo governo dos Estados Unidos, com o objetivo de evitar o surgimento de outras vitórias do socialismo na América Latina e nas Antilhas.

Para Ianni (1979), a Mensagem nº 33 chamou a atenção, entre outros pontos, especialmente para dois, a urgência

de encontrar uma nova forma de regulamentação da questão da terra devido à ampliação dos conflitos no campo e a importância de o poder estatal encaminhar a resolução e o controle desses problemas, tendo em vista as exigências do desenvolvimento do capitalismo que a ditadura procurou impulsionar no país. Tratava-se de propiciar a acumulação capitalista por meio de medidas que acelerassem a incorporação e a subordinação da agropecuária ao capital industrial. Esse foi o contexto social, político e econômico no qual a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, foi aprovada, criando o Estatuto da Terra.

Com o Estatuto da Terra de 1964 pôde a elite brasileira repactuar o não acesso à terra aos camponeses e com ele nasceu o pacto que tornou os capitalistas industriais, banqueiros e de outros setores da economia nacional e internacional nos maiores latifundiários que a história da humanidade já registrou (IANNI, 1979; OLIVEIRA, 1988). A política de incentivos fiscais da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) foi o instrumento jurídico, e os acordos do governo brasileiro com instituições financeiras multilaterais (IFM) como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial foram os instrumentos financeiros indispensáveis na acumulação primitiva do capital ocorrida na segunda metade do século XX no Brasil.

Os planos governamentais dos militares foram construídos sob a lógica da internacionalização dos recursos naturais minerais da Amazônia e do Brasil, e esse processo foi iniciado com a Operação Amazônia baseada na criação de incentivos fiscais e creditícios destinados a atrair empresários e empreendedores, além dos já estabelecidos para investir na Amazônia (OLIVEIRA, 1988).

Com a criação da Sudam e do Banco da Amazônia (Basa), em 1966, houve uma reformulação mais ampla e dinâmica das políticas governamentais para a Amazônia, ou melhor, foram a Sudam e o Basa, nos termos em que passaram a ser dinamizados desde 1966, que realizaram uma articulação das políticas governamentais para a Amazônia com as exigências do modelo de capitalismo dependente, considerado por Ianni (1979) econômica e politicamente agressivo, adotado desde o golpe militar de 1964.

Além da rearticulação dos objetivos da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), transformada em Sudam, e da reestruturação do Basa, o Estado criou o Fundo para Investimentos Privados do Desenvolvimento da Amazônia (Fidam). Portanto, a política de incentivos fiscais do sistema Sudam-Fidam-Basa foi a contraparte do governo militar para que o empresariado nacional e estrangeiro aderisse à Operação Amazônia.

Segundo Oliveira (1988), o empresariado aderiu à operação e dessa adesão nasceram os processos de expropriação das terras indígenas, das terras dos posseiros, das florestas, dos recursos minerais, enfim, da Amazônia como um todo. Foi, portanto, com a adesão do empresariado nacional e estrangeiro que o acesso à terra na Amazônia se constituiu em uma espécie de contrarreforma agrária dos governos militares em contraponto com o movimento histórico deflagrado pelas Ligas Camponesas na luta pela reforma agrária no Brasil.

Para Ianni (1979), o modelo econômico brasileiro baseado na ideia do livre mercado foi inspirado desde 1964 por interesses de grandes empresas internacionais. O interesse de estrangeiros pelas terras da Amazônia fez com que em 1968 a

Câmara Federal criasse uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar a venda de terras a estrangeiros.

Os escândalos da venda de terras a estrangeiros e o endurecimento do regime militar vieram revestidos de um “novo” programa governamental baseado no nacionalismo – o Programa de Integração Nacional (PIN).

Em junho de 1970, o governo militar lançou o PIN. Nesse programa houve decisões importantes a serem ressaltadas: a construção imediata das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém; a implantação, em uma faixa de terra de dez quilômetros de cada lado das novas rodovias, de um projeto de colonização e reforma agrária; e o início da primeira fase do plano de irrigação do Nordeste (VALVERDE, 1979).

O governo pretendeu: primeiro, promover a ocupação efetiva, a organização agrícola e a exploração mineral de amplas áreas da Amazônia, a fim de incorporá-las ao espaço econômico-social brasileiro e, segundo, orientar e fomentar, por um lado, a migração de nordestinos para a Amazônia e, por outro, fixar agricultores no próprio Nordeste, em lavouras irrigadas. Buscava-se, assim, com o mesmo programa, resolver o problema agrário das duas regiões.

De acordo com Oliveira (1988, p. 64),

[...] com o PIN o governo do General Médici iniciou campanha ufanista atravessada pelo ‘falso nacionalismo’ de que era necessário ‘integrar a Amazônia para não entregá-la aos estrangeiros’. [...]. Por estes caminhos, o General Médici começou a colocar em prática o chamado processo de integração da Amazônia ao restante do país que, na realidade, constituiu o processo de integração para melhor permitir a entrega dos recursos nacionais da região aos grupos multinacionais.

Para o autor, o lema que norteou a política do governo militar “integrar para não entregar” é um bom exemplo para explicar o falso nacionalismo contido na ideologia de segurança nacional gestada na Escola Superior de Guerra. Porque, na realidade, a palavra “integrar” significou abrir caminhos, criar condições para que fosse possível a exploração dos recursos naturais pelos grandes monopólios multinacionais.

Nas relações Brasil-Estados Unidos o processo de internacionalização da economia brasileira e a concessão de recursos internacionais obtidos nas instituições financeiras multilaterais (IFM) estavam atrelados à necessidade de o governo brasileiro promover a reforma agrária como uma forma de aliviar os focos de tensão no campo e eliminar de vez a possibilidade de uma insurreição camponesa no Brasil.

O envolvimento dos órgãos coordenadores da reforma agrária, Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) e Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda), no episódio de venda de terras a estrangeiros levou a Food Agricultural Organization (FAO), em visita ao Brasil, a sugerir a fusão do Ibra e do Inda em um único organismo que passou a ser denominado Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Conforme Cardoso e Müller (1977), o Incra nasceu tanto de uma necessidade de simplificação administrativa quanto de uma reformulação de políticas de colonização no Brasil ocorridas no governo Médici.

Com a criação do Incra, segundo Oliveira (1988), estava sendo arquitetada uma outra parte do plano para a Amazônia. Era preciso levar trabalhadores para que fosse possível implementar os planos da Operação Amazônia, pois de nada adiantaria grandes projetos agrominerais e agropecuários em uma região onde faltava força de trabalho. A alternativa foi a mesma

empregada de há muito em território brasileiro para suprir a falta de trabalhadores. A região nordestina com uma estrutura fundiária concentrada era foco permanente de tensão social, mas os interesses em jogo não permitiam qualquer alternativa à reforma agrária. Foi necessário então fazer a reforma agrária do Nordeste na Amazônia ou, como preferia dizer o general Médici (1969-1974), “vamos levar os homens sem-terra do Nordeste para as terras sem homens da Amazônia”.

Para começar o desafio de Médici, nada melhor que uma grande obra como a Transamazônica. Em entrevista aos jornalistas Damiani e Grinbaum (2003, p. 3), a decisão de construir a rodovia foi relatada pelo ex-ministro do Planejamento Delfim Netto:

[...] a decisão aconteceu numa viagem de avião. Eu e o presidente Médici estávamos voando de Manaus para Recife. Àquela altura, havia uma seca brutal no Nordeste. Médici viu a mata de cima, virou-se para mim e disse: “Temos de fazer alguma coisa – quero abrir uma estrada para aliviar as pressões sociais”.

Conforme a entrevista, o ex-ministro disse que agiu imediatamente: “[...] sem consultar ninguém, nem mesmo os governadores da região, cortou metade dos subsídios dados à Sudene e à SUDAM”.

Delfim acrescentou, ainda, que na definição da obra, como em muitas outras vezes no modelo econômico da época, prevaleceu a vontade dos generais sobre a questão técnica. E reconheceu que o projeto foi iniciado sem que estudos sobre seu impacto na região fosse sequer realizado: “[...] ninguém sabia as conseqüências da ocupação. A fórmula se mostrou absolutamente inconveniente. Ninguém investigou cientificamente o que se podia fazer lá”. Mas, como observou o entre-

vistador, o Delfim Netto de hoje “lava as mãos”. “Eu cumpri a minha obrigação, arrumei o dinheiro”.

De acordo com Pinto (2005, p. 2-3), o mais grave nessas declarações do ex-ministro Delfim Netto é que

[...] o dinheiro das grandes obras de impacto do regime militar não saiu da insuficiente poupança nacional. Foi obtido através de empréstimos internacionais. Tomados desmedidamente. Às vezes com irresponsabilidade criminosa, esses financiamentos nos colocaram no topo dos países mais endividados do planeta, sócios poderosos, pelo inverso critério do endividamento, do FMI, enquanto uns poucos privilegiados enriqueceram como marajás. O “milagre econômico” dos anos 70, do qual Delfim foi o grande mago, produziu-se através da sangria financeira nacional.

Nesse jogo político, o PIN e o Inbra foram peças-chave na constituição do projeto fundiário militar.

Logo no início da década de 1970, conforme Almeida (1992), com o grande impulso da Transamazônica, o Inbra tentou implantar um modelo complexo de colonização, o Projeto Integrado de Colonização (PIC). Nesse projeto haveria uma organização espacial idealizada e rígida e processos burocráticos excessivamente alongados e ambiciosos. Além do PIC, na busca de superar as dificuldades enfrentadas na colonização oficial, vários outros projetos foram testados pelo Inbra, como os projetos de assentamento dirigido e os de colonização rápida, entre outros.

O projeto de colonização dirigida que ficou mais conhecido na Transamazônica foi o PIC Altamira. Implantado como experiência pioneira, continha a rodovia Transamazônica como espinha dorsal e um conjunto de estradas vicinais aber-

tas a cada cinco quilômetros de distância com uma extensão de dez a doze quilômetros por estrada. Esse projeto previu a distribuição de 2.973 lotes rurais aglutinados em 60 agrovilas e 6 agrópolis (IANNI, 1979; OLIVEIRA, 1988).

Os projetos de colonização, gestados pelo Incra na faixa de dez quilômetros ao longo das rodovias, nasceram da estratégia geopolítica de ocupação e exploração da Amazônia com a chamada contrarreforma agrária do Estado. Em meados da década de 1970, segundo Almeida (1992), o suposto fracasso da colonização oficial incentivou outro grupo de projetos, desenvolvido por empresas privadas, impulsionadas pelo crédito fundiário subsidiado pelo Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (Proterra).

O Proterra foi instituído com o objetivo de promover o mais fácil acesso do homem à terra, criar condições de emprego de mão de obra e fomentar a agroindústria nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene.

No Nordeste, para participar do Proterra os grandes proprietários tiveram de apresentar um projeto de venda e aproveitamento de uma parcela de suas terras – parcela que variava conforme seu tamanho –, escolhendo as parcelas que seriam cedidas e as pessoas que poderiam aproveitá-las.

No caso do Ceará, conforme Alencar (2005), o Proterra foi um dos primeiros programas fundiários, realizado no período de 1973 a 1985, com recursos oriundos das dotações orçamentárias dos planos anuais, plurianuais, do PIN e do sistema de incentivos fiscais. Os resultados da atuação do Proterra no Ceará, durante doze anos, foi a compra de 265 imóveis rurais, compreendendo uma área de 235.060 hectares divididos em 2.183 parcelas e abrangendo 33 municípios do estado.

Embora o Proterra tenha funcionado no Ceará de 1973 a 1985, em 1979, foi assinado um convênio entre o Incra e o governo do Ceará com o intuito de promover o mercado de compra e venda de terra. Posteriormente, foram assinados vários aditivos, e todas as ações referentes ao território rural no Ceará ficaram subordinadas ao Plano de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI) do Ceará ou Polonordeste.

Na região Norte, o Proterra subsidiou as empresas privadas. Essas empresas tinham, legalmente, obrigação de colonizar 20% das glebas adquiridas. Na colonização particular, cada empresa desenvolveu um projeto diferente, havendo grande diversidade de modelos entre os mais variados projetos implantados nos anos setenta do século passado.

Para Oliveira (1990b) e Almeida (1992), a maioria dos projetos de colonização particulares está localizada no estado do Mato Grosso, destacando-se: Nova Xavantina, organizado pela empresa colonizadora Conagro, em meados dos anos 1970; no território xavante, terra indígena Areões e São Marcos, a cidade de Sorriso, da colonizadora Sorriso; no eixo da Cuiabá-Santarém as cidades de Sinop e Vera, da colonizadora Sinop. Sinop hoje é uma das principais cidades do norte do Mato Grosso.

Esses foram alguns dos principais projetos de colonização privada ocorridos simultaneamente com a oficial, no Mato Grosso. Com eles houve um maior dinamismo nos assentamentos de colonos e nas cidades emergentes através de programas estabelecidos pelo estado em parceria com a empresa privada.

A existência de IFM como o BID e o Banco Mundial atuando no setor financeiro e técnico da política agrária brasileira foi fundamental para a expansão, nos anos 1970, dos programas de colonização e titulação de terras ocorridos no campo brasileiro, concebidos como reforma agrária, porém executados,

segundo Ianni (1979), como política de contrarreforma agrária dos governos militares feita para barrar, reorientar, dirigir a reforma agrária espontânea, ou de fato, que os trabalhadores rurais e suas famílias estavam realizando por seus meios.

Com relação ao envolvimento do Banco Mundial nos assuntos fundiários no campo brasileiro, de acordo com Falloux (1984), em meados dos anos 1970, o Bird passou a se envolver em assuntos fundiários, principalmente em reformas agrárias, consideradas até então como um processo excessivamente político e prolongado, pouco adaptável ao tipo de financiamento fornecido pelo banco. Os financiamentos concentravam-se mais nos projetos de desenvolvimento agrícola, tais como técnicas de irrigação, desenvolvimento de plantações de árvores produtivas, agroindústria e crédito. Os assuntos relacionados à terra somente eram considerados durante a preparação do projeto, para certificar-se de que a área escolhida estivesse livre de problemas nesse sentido. Admitindo-se que durante a preparação do projeto fosse identificado um impasse relativo à terra, ele ou tinha de ser solucionado ou, algumas vezes, o projeto tinha de ser removido para uma outra área.

Diante da complexidade da estrutura fundiária do Brasil e da necessidade de eficiência econômica nos projetos financiados, o papel desempenhado pelo Banco Mundial foi cada vez mais deixando de ser o de instituição com função meramente financeira para se configurar em uma inteligência, através da elaboração de políticas e projetos de governo.

Desde 1974 e em escala cada vez mais acentuada nos anos seguintes, o governo federal, em parceria com as IFMs, passou a incentivar a colonização particular, deixando em segundo plano a oficial. Entretanto, a primeira já estava definida

e regulamentada pela legislação relativa à colonização e reforma agrária presente no Estatuto da Terra.

Conforme Ianni (1979), com a modificação substantiva na política de colonização, o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia) dinamizou a colonização dirigida, sob a forma de empresa ou cooperativa de colonização, como elemento integrado no programa de desenvolvimento do capitalismo na Amazônia.

Ao Incra coube o papel de favorecer ainda mais a incorporação de novas terras no desenrolar do processo de expansão do capitalismo no campo, primeiro, reforçando e generalizando a política de colonização dirigida, ou seja, controlada, com projetos destinados a realizar assentamentos de colonos, isto é, trabalhadores rurais, conforme programas estabelecidos e controlados pelo poder público e pela empresa privada. Segundo, ao combinar colonização oficial e privada o governo imprimiu um ritmo mais dinâmico às atividades de ocupação e exploração econômica de terras públicas.

O Estado procurou intensificar o processo de demarcação de terras e regularização fundiária. Isso significa que o Incra, em combinação com a Funai, a Sudam e outros órgãos relacionados com os problemas de terra, passou a atuar de modo cada vez mais intenso e integrado, no sentido de acelerar a demarcação e a regularização das terras. Nessa orientação, foram e continuam a ser preferencialmente favorecidos os interesses dos grileiros, latifundiários, fazendeiros ou empresários, em detrimento dos interesses dos povos do campo. A aliança entre o capital privado, nacional e internacional, com o poder estatal é, ao mesmo tempo, produto e condição da forma pela qual ocorreu na Amazô-

nia o desenvolvimento do capitalismo, e os projetos fundiários são parte constitutiva desse processo.

A política fundiária conduzida pelo Incra e financiada pelas IFMs ganhou maior ênfase a partir de meados da década de 1970, quando, simultaneamente, a atitude do Banco Mundial em relação à terra no país mudou.

De acordo com Falloux (1984, p. 68),

[...] essa mudança foi parcialmente induzida pela nova política do Banco sobre o desenvolvimento orientado para a pobreza rural e refletiu uma necessidade de cuidar das questões relacionadas à terra, em virtude das conseqüências muitas vezes prejudiciais sobre centenas de agricultores pobres. Nessa política, o Banco anunciava seu irrestrito apoio às atividades de reforma agrária.

Mesmo com o compromisso de apoiar a reforma agrária e a titulação e o cadastro rural, os projetos de desenvolvimento agrícola e rural aprovados centraram-se na colonização de terras com ênfase na criação de infraestrutura e na titulação de terra e serviços cadastrais. A questão social decorrente dessa política fundiária – expulsão de posseiros, invasão de terras indígenas, mortes, empobrecimento e expropriação no campo – permaneceu praticamente intocada.

A concepção de desenvolvimento aceita pelos responsáveis pela política brasileira e pela inteligência auxiliar nos anos entre 1960 e 1970 era de que diante do inevitável processo de expansão do capitalismo na Amazônia, que levaria ao estabelecimento de relações de mercado e acumulação, haveria um processo de modernização dos latifundiários, restando aos

camponeses a transformação em trabalhadores assalariados na cidade ou no campo.

No processo de modernização do campo, para Drummond (1984), os programas de titulação de terras apoiados pelo Banco Mundial, entre outras instituições financeiras multilaterais, seriam um passo na direção da valorização do recurso terra, assegurando o direito à propriedade.

Os projetos fundiários Incra/Banco Mundial estiveram baseados em uma política de intervenção seletiva ocorrida gradualmente em regiões específicas. Os projetos ditos como programas de reforma agrária deram ênfase à titulação de terra e ao estabelecimento de cadastros confiáveis, considerados ferramentas básicas para outros programas fundiários, como aquisição e redistribuição, consolidação e tributação de terra.

Entre os projetos fundiários, destaca-se o de desenvolvimento rural do Piauí (formado através do Empréstimo nº 2.015-BR), que visou adquirir cerca de 300 mil hectares e redistribuí-los a 5 mil agricultores, regularizar posses de terra em aproximadamente 900 mil hectares e reforçar instituições estatais relacionadas à terra com serviços cadastrais adequados e um sistema de atualização eficiente. Projetos semelhantes foram aprovados nos estados do Maranhão e da Bahia.

No caso do Ceará, conforme Alencar (2005), o Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI), também conhecido como Polonordeste ou Projeto Ceará, funcionou entre o final dos anos 1970 até meados dos anos 1980, com recursos oriundos do Proterra, PIN-Social, Banco Mundial e Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (Fida). Esse projeto teve como objetivo principal realizar uma distribuição

da terra aos pequenos produtores rurais, através de modificações no seu regime de posse e uso, assim como de medidas para efetivação de regularização fundiária.

No governo do presidente João Figueiredo (1979-1985), foi instituído o Programa Nacional de Política Fundiária, o qual unificou a implantação dos projetos fundiários, assegurando o cumprimento das metas na regularização fundiária e garantindo a aplicação do Estatuto da Terra.

No final do governo Figueiredo, em 1984, o Incra organizou com apoio do BID e do Banco Mundial um Simpósio Internacional de Experiência Fundiária. Ao término do evento foi criado o Programa de Desenvolvimento do Sistema Fundiário Nacional (PDSFN), que teve como objetivos: fortalecer os órgãos estaduais de terras; esclarecer a situação fundiária existente; aperfeiçoar o entendimento dos governos federal e estaduais sobre as condições de posse e uso de terras; propor medidas legais e administrativas para melhorar as condições de posse e uso de terra; e melhorar o acesso à terra para pequenos agricultores.

De acordo com Alencar (2005), no período de implementação do PDSFN estava em execução, no Ceará, o Projeto Nordeste – Programa Regional de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (Papp), planejado para ser executado em quinze anos e com vistas a integrar programas de saúde, educação, irrigação de pequeno porte, produção de pesca e suprimento de água, pesquisa, extensão rural, crédito agrícola, apoio às pequenas comunidades rurais e financiamento de pequena infraestrutura.

O Papp foi implementado por meio de convênios entre a Sudene e os governos estaduais. Aos estados cabia identificar e definir as áreas prioritárias para implantação do programa. No Ceará, o Papp foi coordenado pela Comissão Estadual de Pla-

nejamento Agrícola (Cepa) (acordo de Empréstimo nº 2.761-BR), com recursos do Banco Mundial, do Fida e do Proterra. No processo de unificação dos projetos o segmento fundiário do Papp foi o PDSFN, considerado prioritário e estratégico para os estados do Nordeste brasileiro.

Com exceção da criação do Instituto de Terras do Ceará (Iterce), todos os outros resultados alcançados com o PDRI foram modestos. Para Alencar (2005), as metas planejadas para o início da década de 1980 ficaram bem aquém do previsto, por exemplo: até dezembro de 1983, dos 119.439 hectares da área arrecadada e matriculada em nome do estado, 5.118 hectares foram demarcados, ou seja, 17%; 6.940 títulos provisórios foram expedidos, isto é, 73%, e somente 10 títulos definitivos foram outorgados. Juntam-se a esse baixo desempenho as ações realizadas que estiveram permeadas de falhas operacionais, a saber: títulos provisórios outorgados aos posseiros não foram demarcados por tratar-se de áreas de concentração de posseiros; as ações discriminatórias completas foram somente duas em áreas consideradas piloto.

Nesse contexto, concluiu o autor,

[...] embora, o governo do Estado tenha decidido pela mudança do nome do Polonordeste/PDRI para Projeto Ceará, com vistas a articular as ações para o campo, esse fato não ocorreu com relação ao segmento fundiário, em virtude das divergências metodológicas entre os órgãos do Estado, no caso a Cepa, e o INCRA-CE (ALENCAR, 2005, p. 164).

Com relação ao PDSFN, de acordo com Brandão (2000, p. 165), a não execução das metas previstas no programa decorreu de vários fatores, entre eles, os repasses financeiros e a não informatização dos dados da operação cadastral, que inviabi-

lizaram os diagnósticos fundiários e as demais fases de execução do programa, de tal modo que as informações obtidas no cadastro provavelmente se perderão ou se tornarão obsoletas. Assim, “nada ou quase nada do previsto no PDSFN foi executado (o Ceará não detém exclusividade) tendo sido prorrogado o contrato, sem alteração de metas, para o ano de 1990, o Iterce também não se preparou devidamente para executá-lo”.

Quanto à titulação de terras, Alencar (2005) enfatizou que essa não foi uma prioridade perseguida, pois, embora houvesse a possibilidade de ser executada de forma ampla nas regiões trabalhadas, apenas 15% dos imóveis identificados como posse foram devidamente titulados. Com relação à desapropriação, nenhuma área indicada na operação cadastral (foram indicadas 28 propriedades) do PDSFN foi desapropriada para efeito de assentamento rural no Ceará, ou seja, não ocorreu uma relação direta entre o cadastramento e a reestruturação fundiária nas áreas trabalhadas. Portanto, os programas de intervenção fundiária foram pautados na incoerência das políticas públicas, em virtude, principalmente, do fato de os governos federal e estadual não terem considerado como prioritária a existência de uma questão agrária no Ceará.

A continuidade dos financiamentos interamericanos aos programas de titulação de terras no Brasil foi decidida no final do Simpósio Internacional de Experiências Fundiárias em Salvador, Bahia, entre outros motivos, porque, segundo Strasma (1984, p. 305),

O impacto da titulação sobre o mercado fundiário é também muito importante. Esses títulos garantidos fazem com que aumente o valor venal da terra. Um programa de titulação torna o acesso à terra mais difícil para os filhos dos atuais camponeses, que precisam adquirir terras. No entanto, se criarmos também um

bom sistema fiscal fundiário, que oriente os preços de mercado da terra para baixo, então a titulação mais o imposto territorial [...] farão uma boa combinação, tornando a terra mais acessível aos jovens que se iniciam na agricultura.

Na realidade, o impacto da titulação de terra sobre o mercado fundiário foi pontual e enérgico. Os títulos expedidos contribuíram para o aumento do preço da terra, tornando o acesso à terra mais difícil para os filhos dos camponeses. As falhas na realização da política e a inexistência de um mecanismo de controle do mercado revelaram o efeito oposto da política, porque inflacionaram os preços da terra onde o programa foi instalado, conseqüentemente, novas frentes de sem-terra, os filhos, foram se organizando na luta pela terra manifestada no “silêncio” do regime militar. Nesse sentido e de acordo com Ianni (1979), ao tentar regular a mobilidade e a liberdade dos camponeses e ao submeter a colonização espontânea à colonização dirigida, o Estado brasileiro, em parceria com o Banco Mundial e outras IFMs, adotou uma política de contrarreforma agrária.

A participação do Banco Mundial na política agrária brasileira ocorreu no período militar, primeiro, como uma instituição de financiamento associada às demais IFMs como BID e Fida e, em seguida, como uma instituição financeira e técnica com projetos próprios ligados diretamente ao Incra, como o Programa de Desenvolvimento Integrado do Noroeste do Brasil (Polonoroeste).

O Polonoroeste foi criado pelo governo federal e financiado pelo Banco Mundial entre o fim da década de 1970 e início da década de 1980. Teve como objetivo principal o asfaltamento de mil e quinhentos quilômetros da rodovia BR-364

entre Cuiabá (Mato Grosso) e Porto Velho (Rondônia), uma das rodovias de integração construídas nos anos sessenta do século XX. No decorrer das negociações entre o Banco Mundial e o governo federal, medidas como consolidação de projetos de colonização, criação de novos assentamentos, proteção ambiental e apoio a comunidades indígenas foram incorporadas ao programa, visando promover o desenvolvimento socioeconômico ordenado na região de abrangência da BR-364.

Em 1984, a pavimentação da BR-364 foi inaugurada pelo então presidente João Figueiredo. No entanto, já era evidente nessa época que a execução do Polonoroeste estava sendo acompanhada por uma série de problemas, incluindo um grande aumento no fluxo de imigrantes em busca de terras e emprego em Rondônia, taxas alarmantes de desmatamento, desistência de colonos em projetos de colonização, exploração predatória de madeira, invasão de áreas indígenas e outras unidades de conservação, crescimento desordenado de garimpos e macrocefalias urbanas, entre outros.

Oliveira (1990b) apresentou questões resultantes da política fundiária Inca/Banco Mundial em Rondônia. Conforme esse autor, o estado de Rondônia recebeu, entre 1973 e 1985, mais de 110 mil famílias de migrantes candidatos a parceiros nos projetos de colonização do Inca. Entretanto, desse total apenas 30 mil conseguiram chegar ao lote de terra.

Outra questão importante que decorre da estratégia de expansão rápida da colonização em Rondônia está relacionada às nações indígenas. A colonização na zona de fronteira custou contatos conflituosos com os povos indígenas, que tiveram seu território invadido por colonos com o apoio do Inca. Assim, os povos indígenas suruí, paká-nova, oro-uari, uru-eu-wau-wau, cinta-larga, entre outros, têm resistido à estratégia

geopolítica de destruição das nações indígenas em nome do acesso à terra para os colonos, que deveriam ter esse acesso à terra em seus estados de origem.

Além da questão indígena, Rondônia conheceu também, em função desses projetos de colonização, um rápido processo de desmatamento da vegetação natural, expresso nas derrubadas que praticamente triplicaram de 1975 a 1978 (de 121.650 hectares para 418.450 hectares), dobraram de 1978 a 1980 (de 418.450 hectares para 757.927 hectares) e quadruplicaram entre 1980 e 1985 (de 757.927 para 2.700.000 hectares).

De acordo com Oliveira (1990b), no processo de internacionalização dos recursos minerais da Amazônia e do Brasil, o acesso à província estanhífera de Rondônia, uma das maiores do mundo, sem dúvida alguma, foi o móvel principal da decisão do Banco Mundial de financiar o Polonoroeste, que, de forma incrivelmente absurda, destinou dólares para proteção à ecologia e para demarcar as áreas indígenas, tornando os povos livres da América prisioneiros dos territórios cercados sob a forma de parques ou reservas (as atuais terras indígenas).

As constantes denúncias da sociedade civil sobre os problemas socioambientais decorrentes em Rondônia contribuíram para que, em meados dos anos 1980, o Polonoroeste se tornasse o foco de uma campanha entre ONGs nacionais e internacionais, visando à reformulação nos procedimentos dos bancos multilaterais de desenvolvimento no que se refere a impactos sociais e ambientais de projetos financiados em países em desenvolvimento. Em 1985, após uma avaliação do programa envolta em pressões da sociedade civil organizada e de parlamentares de vários países, o Banco Mundial decidiu suspender temporariamente os desembolsos para o Polonoroeste

Um ano depois, em 1986, o governo de Rondônia, com apoio técnico de consultores do Banco Mundial, iniciou a

elaboração do Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia (Planafloro), justificado pela necessidade de corrigir desvios ocorridos na execução do Polonoroeste.

Conforme Millikan (2001), para o governo estadual, o principal interesse no novo projeto era a manutenção do fluxo de recursos externos do Banco Mundial após o encerramento do Polonoroeste. Para o banco, um novo projeto em Rondônia representava a oportunidade de reverter problemas socioambientais que acompanharam a execução do Polonoroeste e, ao mesmo tempo, reparar sua imagem pública internacionalmente.

Após três anos de negociação entre o governo de Rondônia e o Banco Mundial, chegou-se a uma versão final do Planafloro. O projeto teria como objetivo conservar a biodiversidade de Rondônia, criando, concomitantemente, uma base para a utilização sustentável de seus recursos naturais renováveis, com vistas à obtenção de benefícios econômicos diretos para a população local.

Dessa forma, a política alternativa do Banco Mundial para o desenvolvimento regional e agrícola do país esteve o tempo todo articulada com a proposta de reforma agrária defendida pelo Estado militar em parceria com a burguesia nacional e os grupos econômicos estrangeiros.

Os governos militares em parceria com as IFMs atuaram no sentido de construir uma ideia de reforma agrária tópica, de caráter emergencial, destinada a desmobilizar o campesinato sempre e onde o problema da terra se tornasse tenso, oferecendo riscos políticos.

Conforme Martins (1995), o Estatuto da Terra estabeleceu como ponto essencial da redefinição fundiária a colonização de áreas novas, mediante remoção e assentamento de lavradores desalojados pela concentração da propriedade ou

removidos de áreas de tensão. A grande extensão disponível seria justamente a da região Amazônica e partes do Centro-Oeste, sobretudo Mato Grosso. Essa única válvula de reforma agrária, no entanto, foi rapidamente, e em grande parte, fechada quando o governo federal estabeleceu uma política de subsídios para estimular a implantação de empresas industriais e agropecuárias na região amazônica em detrimento dos camponeses sem-terra que migravam para essas áreas.

Ao fazer uma análise dessas medidas políticas, Martins (1995) afirmou que seus efeitos foram rápidos e drásticos. Conforme o autor, pode-se constatarlos comparando como foram distribuídas, em vários anos, as terras novas, das zonas pioneiras, no conjunto do país. Entre 1950 e 1960, 84,6% dessas terras foram ocupadas por estabelecimentos agrícolas que tinham no máximo cem hectares e apenas 15,4% foram-no por estabelecimentos com mais de cem hectares. Entre 1960 e 1970, 35,3% dessas terras foram incorporadas por estabelecimentos com menos de cem hectares e 64,7% por estabelecimentos com mais de cem hectares. Finalmente, em 1975, apenas 0,2% das terras novas foi destinado a estabelecimentos com menos de cem hectares, enquanto que 99,8% foram para estabelecimentos com mais de cem hectares (sendo que 75% desta terra foi ocupada por estabelecimentos com mais de mil hectares). Esses dados retratam o caráter concentracionista da política fundiária do governo militar.

Ainda conforme Martins (1995, p. 98),

[...] a solução da burguesia para o problema fundiário, definida no Estatuto da Terra, encontrou barreiras nas próprias contradições da política econômica do governo militar e, sobretudo, na própria tentativa de alijamento do campesinato do debate político e do

pacto político. A burguesia com o Estatuto e o concentracionismo fundiário definiu a questão agrária não como questão política, mas como questão acessória do desenvolvimento econômico. Ao fazê-lo e ao fazer-se beneficiária da política de concentração fundiária e de formação de empresas no campo, não resolveu, mas simplesmente mudou os termos do problema dos agricultores sem terra.

Os dados coletados nos censos agrícolas reafirmam, portanto, que a forma pela qual os governos brasileiros encaminharam a questão agrária, no período de 1964 a 1984, se configurou uma contrarreforma agrária. Tudo o que se realizou, em termos de colonização dirigida e de expansão da empresa privada agropecuária, tem redundado numa ampla e intensa ocupação e apropriação de terra por grandes empresas e latifundiários, nacionais e estrangeiros. Nesse processo, as terras devolutas ocupadas por indígenas ou por posseiros da Amazônia tornaram-se alvo de interesse e da apropriação de empresas e latifúndios. Apenas pequenas parcelas dessas terras foram entregues a indígenas e posseiros.

Para Martins (1995), as alterações cadastrais estão profundamente influenciadas pelo crescimento do número de posseiros, agricultores sem título de propriedade que ocupam terras devolutas ou aparentemente sem dono e que, sobretudo na década de 1970, deslocaram-se para a região amazônica e do Centro-Oeste. Não só ali, mas praticamente em todos os estados do país eclodiram conflitos e lutas pela terra envolvendo camponeses, de um lado, e grandes empresas, grileiros e latifundiários, de outro. Os conflitos fundiários tornaram-se tantos e tão intensos e violentos que a rigor, por meio deles, o campesinato impôs ao governo militar uma alteração em

sua estratégia fundiária. A amplitude da ocupação de terras constituiu e constitui ainda neste momento um desafio claro à tentativa governamental de subjugar o campesinato e suas reivindicações às diretrizes econômicas da burguesia. Nela, aliás, vê o governo, em manifestações recentes, e no limite, o perigo da guerrilha rural, da insurreição camponesa.

De acordo com Martins (1995), as lutas camponesas ocorridas no final dos anos 1970 e início dos anos 1980 forçaram o governo a fazer uso constante do dispositivo do Estatuto da Terra que prevê a desapropriação por interesse social em caso de tensões sociais, pois as tensões tornaram-se frequentes. No estatuto, o normal seria “pôr ordem” na estrutura fundiária lentamente, através do mecanismo de tributação e da colonização. Só excepcionalmente, através da desapropriação. Entretanto, só nos primeiros onze meses de 1980, o presidente da República assinou trinta decretos declarando propriedades territoriais de utilidade pública para desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Praticamente em todas as áreas abrangidas por tais decretos havia conflitos entre camponeses e proprietários de terra. À concepção da propriedade empresarial da terra, elaborada pela burguesia e consagrada pelo governo militar no estatuto, os camponeses estão opondo nesse momento a concepção de propriedade camponesa, forçando o Estado a reconhecer as situações de fato criadas pelas ocupações de terra. A Igreja Católica, manifestando-se sobre o assunto no começo de 1980, produziu um documento em que firmou a posição de apoio ao campesinato e aos povos indígenas, defendendo a legitimidade da propriedade camponesa e da propriedade tribal como formas alternativas para a propriedade empresarial que o regime militar vinha tentando impor.

Os governos militares encaminharam a resolução dos conflitos no campo com a política de colonização na Amazônia, por vezes, financiada pelo Banco Mundial. Apresentada como uma política de reforma agrária, a colonização dirigida na prática, conforme Ianni (1979), se configurou uma autêntica contrarreforma agrária, primeiro, porque tal política orientou-se de modo a favorecer ou intensificar a migração de populações rurais desempregadas, subempregadas ou superexploradas do Nordeste para a Amazônia; segundo, a colonização dirigida, principalmente particular, apoiou-se na mobilização de trabalhadores rurais do Sul do país; e, terceiro, toda política de colonização, oficial e particular, entre 1964 e 1978, é uma política de contrarreforma agrária no sentido de que visou bloquear, suprimir ou reduzir às mínimas proporções a reforma agrária espontânea que os trabalhadores rurais estavam realizando.

Assim, as organizações camponesas foram cassadas pela ditadura militar. Porém, as lutas pela terra continuaram acontecendo, contando, muitas vezes, com o apoio da Igreja Católica em sua vertente baseada nos princípios da Teologia da Libertação. Essa vertente da Igreja contribuiu para a criação de importantes organismos como as Comunidades Eclesiais de Base (CEB) na década de 1960, o Conselho Indigenista Missionário (Cimi) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT) na década de 1970 e o próprio Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) na década de 1980. Todos esses organismos constituíram espaços para os trabalhadores rurais se organizarem e lutarem contra as injustiças e por seus direitos.

A luta pela terra do Movimento Camponês Rebelde, nomeado por Feliciano (2003), foi decisiva para que a partir de meados dos anos 1980 o governo federal e os estaduais, atra-

vés dos planos nacional e regionais de reforma agrária, implementassem uma política de intervenção fundiária no campo brasileiro, priorizando a desapropriação de terras para fins de reforma agrária e a criação de projetos de assentamento.

Com a redemocratização do Brasil a partir de 1985, as mobilizações e manifestações camponesas ressurgiram com vigor, ampliaram-se em número e extensão com novas frentes de lutas, novos segmentos camponeses e em novas regiões. A rearticulação dos movimentos sociais favoreceu a implementação, em 1983, da primeira Campanha Nacional pela Reforma Agrária, que contou com a participação da Contag, CPT, CNBB, Abra, Cimi e Instituição Brasileira de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), todos unidos em uma ampla campanha nas cidades, buscando atrair o apoio dos trabalhadores urbanos, dos movimentos de moradores, dos estudantes e dos intelectuais à luta pela reforma agrária.

A “Nova República” colocou como um de seus projetos prioritários a reforma agrária anunciada durante o congresso nacional dos trabalhadores rurais, realizado em Brasília, pela Contag, em 1985. Começavam então as articulações para a elaboração do I Plano Nacional de Reforma Agrária no governo José Sarney.

Em maio de 1985, o grupo coordenado por José Gomes da Silva entregou às lideranças políticas o Plano Nacional de Reforma Agrária. O objetivo do plano era agilizar a aplicabilidade do Estatuto da Terra e viabilizar a reforma agrária no governo Sarney, assentando 1,4 milhão de famílias.

A reação dos grandes proprietários de terras foi imediata e se deu através da então criada União Democrática Ruralista (UDR). Esta logo passou a obter a confiança dos latifundiários e a apoiar campanhas políticas de candidatos à Câmara e ao Senado

para compor o Congresso Nacional Constituinte de 1987-1988 e, assim, impor emendas constitucionais para impedir a realização da reforma agrária.

O resultado dessas investidas da UDR foi tido como “bem-sucedido”. Em 1989, no final do governo José Sarney, haviam sido assentadas 6% (82.690) das famílias previstas no Plano Nacional.

Para Oliveira (1999), o recuo progressivo dos governos civis – Sarney (1985-1989), Collor/Itamar Franco (1990-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) – na implementação da reforma agrária no Brasil desencadeou o seu oposto. Os trabalhadores cada vez mais organizados política e socialmente, passaram a deflagrar diferentes formas de luta para conquistar o acesso à terra. Assim, a estratégia da ocupação cada vez mais massiva reinventada pelo MST, gradativamente, foi se alastrando por todo o país.

Dessa forma, como afirma Oliveira (2005), a resposta oficial à organização política dos camponeses veio com a implementação do programa Novo Mundo Rural e a constituição de frentes de ação com os objetivos de criminalizar as lideranças do MST, criar medida provisória contrária à ação de ocupação da terra e favorecer, em parceria com o Banco Mundial, a implementação de projetos de crédito fundiário para a compra de terra, com a denominada reforma agrária de mercado, visando desarticular a luta pela terra e pela reforma agrária organizada pelos movimentos sociais. Nesse contexto, a ação política dos camponeses foi, uma vez mais, parcialmente reprimida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os governos democráticos em parceria com as IFMs, nos dias atuais, em especial o Banco Mundial, continuam encaminhando a resolução da questão agrária de modo bastante contraditório, a exemplo do período da ditadura militar. O Estatuto da Terra de 1964 e a Constituição Federal de 1988 são os instrumentos da política de reforma agrária no país. Mas, assim como nos anos da ditadura, na prática, nos dias atuais, a reforma agrária não tem se realizado. O que ocorre é que uma política de crédito fundiário foi apresentada como política de reforma agrária. Sendo que essa política de compra e venda de terras se desdobra em apropriação, por parte dos proprietários de terra rentistas, da renda capitalizada da terra e expropriação dos camponeses da renda camponesa a partir do endividamento financeiro.

Simultaneamente, entre 1996 e 2004, o Estado procurou enquadrar toda e qualquer regularização de posses, reconhecimento de terras remanescentes de quilombos, assentamentos extrativistas, assentamentos de reforma agrária, projetos de crédito fundiário e programas de inscrição nos correios nos quadros da chamada política de reforma agrária governamental. Mas regularização fundiária, titulação de terras, programa de inscrição nos correios, programas de compra e venda de terras não são reforma agrária. A expressão reforma agrária remete a uma estrutura fundiária existente e a uma relação da sociedade capitalista com a luta e a organização dos trabalhadores do campo. E sua realização está ligada a um processo de desapropriação de terras por interesse social.

O modelo de reforma agrária vigente no Brasil, baseado na desapropriação por interesse social de áreas conside-

radas improdutivas e acima de quinze módulos fiscais, para Buainnain et al. (2000), funda-se na ideia de que a redistribuição de terras tem um caráter necessariamente conflitivo e, portanto, o instrumento da desapropriação constitui a forma de realizar transferências forçadas dos latifundiários para os trabalhadores rurais sem-terra. Nessa leitura, a utilização predominante do modelo citado levou às seguintes consequências: a) maior custo nas transações, b) maior tempo entre a identificação da terra e o assentamento das famílias, c) maior burocracia e d) maior possibilidade de estímulos a conflitos no campo, entre outros problemas de ordem jurídica e social.

Para esses autores, o capitalismo está transformando rapidamente a estrutura agrária, a economia agrícola e o mundo rural. Isso se faz na esteira de um processo de modernização tecnológica e de mudança dos paradigmas do negócio agrícola, perfeitamente ajustado aos movimentos dos capitais e dos mercados no mundo globalizado. Se não há uma questão agrária, não há por que fazer uma reforma agrária.

Conforme Sampaio (1997), a visão otimista dos economistas da elite confronta-se com a dura realidade: a extrema miséria da população rural. Frequentemente, em períodos de seca, o governo precisa recorrer aos estoques reguladores de grãos para montar operações de resgate da população faminta. Portanto, fome, analfabetismo, mortalidade infantil elevada, doenças endêmicas são a marca da população rural, numa demonstração inquestionável de que, para o problema da miséria, a modernização galopante não trouxe resposta.

Assim, na leitura da elite dirigente do programa político do país, para acabar com a miséria, que é um resíduo do passado, seria preciso acelerar a redistribuição da terra de forma a reduzir os custos e possibilitar maior eficiência na redução

da desigualdade social e no fim da pobreza rural. Para isso, o governo lançou mão de uma política de crédito fundiário, considerada alternativa e promovida com o apoio intelectual, técnico e financeiro do Banco Mundial, cuja concepção se baseia na chamada reforma agrária assistida pelo mercado.

Essa política alternativa foi desenvolvida com o intuito de ser complementar ao processo de desapropriação, base para o alívio da pobreza rural e exemplo de uma política de descentralização da reforma agrária no país.

A teoria aceita sobre a política de crédito fundiário para a compra de terras no mercado é de que a compra da terra pelos próprios camponeses daria a eles maior autonomia no processo de escolha e negociação com o proprietário, segurança da propriedade da terra e maior incentivo com o crédito inicial para os investimentos que em geral melhorariam a utilização do solo e a qualidade de vida dos camponeses pobres e sem-terra.

A propriedade da terra lhes possibilitaria maior garantia para a obtenção de novos créditos e melhores empreendimentos rurais, adaptando-os ao novo mundo rural, no qual se revelaria a eficiência camponesa.

Nessa fórmula: compra de terra no mercado mais eficiência camponesa igual a bem-estar social, o resultado seria a maior produção por área para aqueles que se sintam mais autônomos e seguros, juridicamente, na terra. Com isso, o Estado estaria dando condições para o desenvolvimento da autonomia entre os camponeses, estabelecendo uma melhor distribuição de terras e garantindo o bem-estar social, portanto, realizando, em parte, a reforma agrária.

Um dos principais problemas com essa teoria é que é difícil comprová-la. Existe uma quantidade considerável de evidências que demonstram seu fracasso.

Na realidade as coisas funcionaram de modo bem diferente. O acesso à terra através do crédito fundiário dado aos camponeses os envolveu em uma dívida a ser paga em até vinte anos e premiou os proprietários de terra rentistas com o pagamento à vista do imóvel. Muitas das associações formadas para a compra da terra foram organizadas pelos proprietários de terras que, com o programa, supervalorizaram suas terras e as venderam aos camponeses.

Os assentamentos como frações do território conquistadas se constituíram com base na propriedade familiar, que é uma forma de propriedade diferente da propriedade privada capitalista. O que dá sentido à terra é seu uso, seja através da produção de alimentos, seja no cotidiano da reprodução familiar. O título da terra não tem a menor importância para a maioria dos grupos assentados no Nordeste. A apropriação familiar e o desenvolvimento de formas de trabalho como o individual familiar, a prática de ajuda mútua, o uso comum da terra e o trabalho coletivo, nos assentamentos da reforma agrária de mercado, revelam a ocorrência de formas de uso da terra alternativas à propriedade privada imposta pelo Estado. Existe, portanto, um sério conflito entre o regime de propriedade privada implementado sob a lógica de mercado do Estado e a concepção de propriedade familiar reproduzida pelos camponeses e legitimada com o apoio de intelectuais envolvidos com a questão agrária, dos movimentos sociais e das entidades camponesas em luta pela reforma agrária no país.

O trabalho coletivo foi estabelecido pelos técnicos como um trabalho compulsório, direcionado para confirmar a eficiência camponesa que se daria com o pagamento da terra. Na grande maioria dos assentamentos, o trabalho coletivo não vingou. E, nos assentamentos onde o trabalho coletivo se man-

teve, a renda gerada não tem sido suficiente para o pagamento das parcelas do financiamento.

Os motivos para a insuficiência na produção de renda no coletivo são muitos e variados. Falta de crédito, baixa qualidade das terras, variação dos preços dos produtos agrícolas, carestia no preço pago por água e fertilizantes, falta de energia, desentendimento sobre a quantidade de trabalho e sua distribuição com os assentados e perda da produção, entre outros.

Desse modo, ao fazer a relação entre forma de acesso à terra, uso da terra e produção de renda, fica notória a situação, já apontada, da incapacidade dos camponeses de conseguir pagar a terra a preço de mercado.

Sobre a questão do pagamento da terra nos assentamentos do crédito fundiário no Ceará, ao entrevistar técnicos de órgãos públicos, dirigentes dos STRs de Canindé e Acaraú e camponeses, ficou evidenciado que, para a maioria absoluta dos entrevistados, os camponeses não têm como pagar a terra nem dela tirar o sustento. Com cultivos de subsistência não há condições de viabilizar renda para o pagamento da terra.

A falta de crédito e assistência técnica tem inviabilizado completamente as atividades agrícolas voltadas para a comercialização nos assentamentos. Os cultivos que se mantêm são os produzidos no “inverno”, voltados praticamente para o consumo da família. Quando esses acabam, o que ocorre é a permanência absoluta da pobreza entre muitos dos assentados.

A situação de pobreza entre os camponeses se acentua com a falta de trabalho e alimentos para o consumo familiar, consequência da condição extremada à qual se encontram expostos. Porém, mesmo diante das dificuldades decorrentes da inexistência de uma política fundiária voltada para os pobres do campo, há a continuidade dos camponeses na terra.

Essa não desistência tem o apoio de movimentos sociais e entidades camponesas como os STRs, o MST e a CPT e isso tem contribuído para revelar o fracasso da reforma agrária de mercado e impor mudanças no programa de crédito fundiário das instituições financeiras, como a moratória nos prazos das parcelas e necessidade imediata de anulação do pagamento da terra.

No processo de desenvolvimento do modo capitalista de produção no campo cearense, a política de reforma agrária de mercado foi um instrumento para a expansão de relações especificamente capitalistas como a compra e venda de terras no mercado, porém, no interior desse processo desenvolve-se sua negação manifestada na reprodução do trabalho familiar que se refaz em meio à expropriação camponesa estabelecida a partir do endividamento junto ao banco.

Os camponeses que resistem a esse processo são os antigos moradores de condição, rendeiros, parceiros e migrantes temporários que possuem uma relação com a terra que vai para além da lógica da eficiência econômica, a terra para eles é instrumento do trabalho familiar, onde se realiza a reprodução de uma moral camponesa. A falta de apoio técnico e financeiro para a continuidade dos camponeses nos assentamentos é uma forma de expulsá-los da terra rumo às cidades. Essa situação de pobreza, exclusão e expropriação, na qual estão postos, os iguala a uma massa de migrantes, pobres, excluídos e desterrados que chamamos de camponeses. E são esses sujeitos sociais que vêm reconstruindo com lutas muitas vezes sangrentas a história que marca a longa caminhada do campesinato brasileiro. Conforme Sampaio (2004), essa é a base, e é para atender a essa demanda que deveríamos fazer uma reforma agrária.

A política do Banco Mundial tem apresentado problemas econômicos, sociais e ambientais em diversos países. Entretanto,

os projetos permanecem como parte estratégica de um projeto maior de garantia das bases para a expansão do neoliberalismo.

No Brasil, para Alencar (2005), as formas agrárias foram mantidas em virtude dos programas de contrarreforma agrária desenvolvidos pelo Estado em todo o período que vai dos governos militares até os dias atuais. Programas de titulação de terras, tributação progressiva, colonização e compra e venda de terras são mecanismos utilizados para realizar pequenas mudanças, para não mudar nada.

De maneira geral, os governos do Brasil em parceria com o Banco Mundial continuam encaminhando a questão da reforma agrária como uma política de contrarreforma agrária. O que se realizou em termos de política agrária, a partir de 1996 (projetos Reforma Agrária Solidária, Cédula da Terra, Banco da Terra, Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural e Programa Nacional de Crédito Fundiário), teve como resultado uma intensa apropriação da renda capitalizada da terra por proprietários rentistas mediante o endividamento dos camponeses assentados.

No Nordeste, as terras devolutas, indígenas e comunais têm sido alvo de interesse e da apropriação por parte de grileiros, empresários e proprietários rentistas e apenas uma pequena porção dessas terras está sendo, a duras penas, apropriada pelos camponeses. Nos anos recentes, o apoio da elite agrária à política de contrarreforma agrária mantida pelos governos (estadual e federal) ocorre porque com o crédito fundiário foram adotadas medidas legais de proteção absoluta do direito de propriedade, sobretudo dos latifundiários. Assim, existiu a possibilidade de postergação das ocupações de terra e dos conflitos fundiários e houve a garantia da apropriação, por parte dos proprietários rentistas, da renda capitalizada da terra.

Por fim, pode-se reafirmar com segurança que a política de reforma agrária de mercado que o Estado brasileiro em parceria com o Banco Mundial adotou entre 1996 e 2004 foi uma contrarreforma agrária. Essa política distorceu e reprimiu a reforma agrária realizada pelos camponeses com o apoio de entidades e movimentos sociais envolvidos na luta pela terra e pela reforma agrária. Isso ocorreu pelo fato de que o governo, primeiro, para não realizar a reforma agrária no país, delegou ao mercado a decisão sobre o acesso à terra; segundo, para manter o pacto com a elite agrária, convidou os proprietários de terra rentistas a vender suas terras a preços de mercado; terceiro, para demonstrar poder, reprimiu a ação política dos movimentos sociais na luta pela reforma agrária.

Em síntese, no campo, a contrapartida do apoio dado pelo Banco Mundial ao processo de desenvolvimento econômico do Brasil no período recente tem sido a reforma agrária de mercado, apresentada e executada como uma verdadeira política de contrarreforma agrária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo: Hucitec, 1992.

ALENCAR, F. A. G. *Programa Cédula da Terra: o caso do Ceará*. Fortaleza: Abra, CPT, APR, Fian-Brasil, MST, Rede Brasil, 2002.

_____. *Uma geografia das políticas fundiárias no estado do Ceará*. 2005. 297 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Ciências Sociais e Filosofia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.

ALMEIDA, A. L. O. *Colonização dirigida na Amazônia*. Rio de Janeiro: Ipea, 1992.

ANDRADE, M. C. *A terra e o homem no Nordeste: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste*. 2. ed. Recife: Brasilense, 1964.

_____. _____. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1986.

AYUTTHAYA, K. N.; LEONARD, R. El programa del Banco Mundial en Tailandia para titular tierras: un impacto positivo para los pobres? In: SCHWARTZMAN, S.; SAUER, S.; BARROS, F. (Orgs.). *Los impactos negativos de la política de reforma agraria de mercado del Banco Mundial*. Brasília: Vangraf, 2003. p. 267-293.

BALDUÍNO, D. T. A ação da Igreja Católica e o desenvolvimento rural. *Revista de Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, p. 9-22, 2001.

BANCO MUNDIAL. *Brasil: crescimento, redução da pobreza e estabilidade fiscal no estado do Ceará*. [S.l.]: [s.n.], 1999.

BENJAMIN, M. Reforma agrária na América Central. *Cadernos do Terceiro Mundo*, Rio de Janeiro, n. 94, p. 36-39, out. 1986.

BINSWANGER, H. *A reforma agrária assistida pelo mercado: o novo enfoque do Banco Mundial*. Tradução de José Nelson Bessa Maia. Washington: [s.n.], 1996.

BÓRQUEZ, L. C. Ajuste estrutural, políticas de liberalización y mercado de tierras en México. In: BASTIAAN, P. R.; RAMOS, P. (Orgs.). *Mercado y políticas de tierras*. São Paulo: Unicamp, 1996. p. 213-250.

BRANDÃO, W. A reforma agrária solidária do Ceará. In: LEITE, S.; HEREDIA, B.; MEDEIROS, L. et al. *Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília: MDA, Paralelo 15, Nead, 2000. p. 317-327.

BRASIL. *Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Brasília, DF, 1964.

_____. *Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993*. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no capítulo III, título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF, 1993.

_____. Ministério da Política Fundiária e da Agricultura Familiar. *Manual de operação da Reforma Agrária Solidária – Cédula da Terra*. Fortaleza, 1997.

_____. *Programa Novo Mundo Rural*. Brasília, DF, 1999a.

_____. *Manual de operação do Banco da Terra*. Brasília, DF, 1999b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Manual de operação do projeto Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural*. Brasília, DF, 2002.

_____. *Manual de operação do programa Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural*. 2. ed. Brasília, DF, 2003.

_____. *Regulamento Operativo* previsto no art. 1º do Decreto nº 4.892, de 25 de novembro de 2003, que regulamenta a Lei Complementar 93/1998. Aprovado pelo Condrap em 10 de março de 2004. Brasília, DF, 2004.

BUAINAIN, A. M.; SILVEIRA, J. M. da; TEÓFILO, E. O programa Cédula da Terra no contexto das novas políticas de reforma agrária, desenvolvimento e participação. In: LEITE, S.; HEREDIA, B.; MEDEIROS, L. et al. *Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília: MDA, Paralelo 15, Nead, 2000. p. 157-174.

CARDOSO, F. H.; MÜLLER, G. *Amazônia: expansão do capitalismo*. São Paulo: Brasiliense, Cebrap, 1977.

CEARÁ. Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará. *Alguns aspectos da questão agrária no Ceará* (versão preliminar). Fortaleza: Seara, 1995.

CHANDLER, B. J. *Lampião: o rei dos cangaceiros*. Tradução de Sarita Linhares Barsted. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

CIRNE LIMA, R. *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria Sulina, 1954.

_____. _____. 5. ed. Goiânia: Editora UFG, 2002.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflitos no campo Brasil 1998*. Goiânia: CPT, 1999.

DAMIANI, M.; GRINBAUM, R. Os arquivos de Delfim Netto. *Revista Isto é Dinheiro*, n. 325, 19 nov. 2003.

DRUMMOND, H. E. Financiamento internacional para programas de titulação de terras rurais. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE EXPERIÊNCIA FUNDIÁRIA, 1984, Salvador. **Anais...** Brasília: Incra, 1984. p. 75-83.

FALLOUX, F. Financiamento internacional para programas de titulação de terras rurais. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE EXPERIÊNCIA FUNDIÁRIA, 1984, Salvador. **Anais...** Brasília: Incra, 1984. p. 63-74.

FELICIANO, C. A. *O movimento camponês rebelde e a geografia da reforma agrária*. 2003. 248 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

FOWERAKER, J. *A luta pela terra economia política da fronteira pioneira no Brasil de 1930 aos dias atuais*. Tradução de M. J. Goldwasser. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

GAROZ, B.; GAUSTER, S. Fontierras: el modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala – balance y perspectivas. In: SCHWARTZMAN, S.; SAUER, S.; BARROS, F. (Orgs.). *Los impactos negativos de la política de reforma agraria de mercado del Banco Mundial*. Brasília: Vangraf, 2003. p. 205-240.

IANNI, O. *Colonização e contra-reforma agrária na Amazônia*. Petrópolis: Vozes, 1979.

JULGMANN, R. Introdução. In: LEITE, S.; HEREDIA, B.; MEDEIROS, L. et al. *Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília: MDA, Paralelo 15, Nead, 2000.

KGWADI, E.; NEFALE, M. Los impactos negativos de la reforma agraria basada en el mercado del Banco Mundial: un estudio del caso sudafricano. In: SCHWARTZMAN, S.; SAUER, S.; BARROS, F. (Orgs.). *Los impactos negativos de la política de reforma agraria de mercado del Banco Mundial*. Brasília: Vangraf, 2003. p. 309-322.

LEBERT, T. Reforma agrária e ocupação de terra no Zimbábue. In: MARTINS, M. (Org.). *O Banco Mundial e a terra*. São Paulo: Viramundo, 2004. p. 160-178.

LEITE, P. S. O remédio reforma agrária solidária. *O Povo*, Fortaleza, p. 7A, 12 ago. 1997. Caderno Opinião.

LEITE, S.; HEREDIA, B.; MEDEIROS, L. et al. *Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2004.

LEONARD, R.; AYUTTHAYA, K. N. Titulação da terra na Tailândia. In: MARTINS, M. (Org.). *O Banco Mundial e a terra*. São Paulo: Viramundo, 2004. p. 202-221.

MARÉS, C. F. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

MARTINS, J. S. *Expropriação e violência: a questão política no campo*. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. *O cativo da terra*. São Paulo: LECH/USP, 1981.

_____. *Não há terra para plantar neste verão*. Petrópolis: Vozes, 1986.

_____. *Os camponeses e a política no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1995.

_____. *O poder do atraso: ensaio de sociologia da história lenta*. São Paulo: Hucitec, 1999.

MATONDI, P. B.; MOYO, S. Experiencias com la reforma agraria basada en el mercado en Zimbabwe. In: SCHWARTZMAN, S.; SAUER, S.; BARROS, F. (Orgs.). *Los impactos negativos de la política de reforma agraria de mercado del Banco Mundial*. Brasília: Vangraf, 2003. p. 363-402.

MEDEIROS, L. S. *Reforma agrária no Brasil: história e atualidade da luta pela terra*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

MELO, F. T. Reforma agrária para o latifúndio. *O Povo*, Fortaleza, p. 7A, 12 ago. 1997. Caderno Opinião.

MILLIKAN, B. H. O Painel de Inspeção do Banco Mundial e o pedido de investigação sobre o Planaflo. In: SCHWARTZMAN, S.; SAUER, S.; BARROS, F. (Orgs.). *Banco Mundial*. Brasília: Rede Brasil, 2001. p. 79-122.

MONBEIG, P. *Pioneiros e fazendeiros de São Paulo*. Tradução de Ary França e Raul de A. e Silva. São Paulo: Hucitec, 1984.

MONDRAGÓN, H. Colombia: o mercado de tierras o reforma agraria. In: SCHWARTZMAN, S.; SAUER, S.; BARROS, F. (Orgs.). *Los impactos negativos de la política de reforma agraria de mercado del Banco Mundial*. Brasília: Vangraf, 2003. p. 137-168.

MOURA, A. M. P. “A *porteira está aberta*”: o programa de reforma agrária solidária – Cédula da Terra no Estado do Ceará. 2003. 63 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Núcleo de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Sergipe, Aracaju, 2003.

NAVARRO, Z. *O projeto-piloto Cédula da Terra: comentário sobre as condições sociais e político-institucionais de seu desenvolvimento recente*. Porto Alegre: [s.n.], 1998.

OLIVEIRA, A. M. *A Contra-reforma agrária do Banco Mundial e os camponeses no Ceará*. Brasil. 2005. 379 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

OLIVEIRA, A. U. Agricultura e indústria no Brasil. *Boletim Paulista de Geografia*, São Paulo: AGB, n. 58, p. 5-64, 1981.

_____. Renda da terra. *Revista Orientação*, São Paulo: IG-USP, n. 5, p. 94-95, 1986.

_____. *Integrar para (não) entregar: políticas públicas e Amazônia*. Campinas: Papirus, 1988.

_____. *Modo capitalista de produção e agricultura*. 3. ed. São Paulo: Ática, 1990a.

_____. *Amazônia: monopólio, expropriação e conflitos*. 3. ed. Campinas, SP: Papirus, 1990b.

_____. *A agricultura camponesa no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1991.

_____. *A fronteira amazônica mato-grossense: grilagem, corrupção e violência*. 1997. 496 f. Tese (Livre-Docência) – Faculdade de

Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

_____. *A geografia das lutas no campo*. São Paulo: Contexto, 1999.

_____. A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e reforma agrária. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 185-206, 2001.

_____. El campesinado en Brasil: movimientos sociales; conflictos y reforma agraria. In: BERTONCELLO, R.; CARLOS, A. F. (Comps.). *Procesos territoriales en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 2003. p. 201-234.

_____. *Reforma agrária na América do Sul*. São Paulo: [s.n.], 2004a.

_____. *Revoluções agrárias*. São Paulo: [s.n.], 2004b.

_____. *Reforma agrária em África*. São Paulo: [s.n.], 2004c.

_____. *Reforma agrária na Ásia*. São Paulo: [s.n.], 2004d.

PEREIRA, J. M. M. *Entrevista concedida pelo presidente da Contag sr. Manoel José dos Santos*. Rio de Janeiro: CPDA-UFRRJ, 2003.

PILANE, M. Íntegra da declaração de Molefe Pilane à imprensa. Via Campesina – IV Conferência Internacional. São Paulo, Brasil, 2004. Disponível em: <www.viacampesina.org>. Acesso em: 11 jun. 2004.

PIMPLE, M. Problemas e desafios da reforma agrária na Índia. In: MARTINS, M. (Org.). *O Banco Mundial e a terra*. São Paulo: Viramundo, 2004. p. 181-199.

PINTO, L. F. *Transamazônica custou 12 bilhões de dólares!!!* – 25/07/2005. Disponível em: <amazônia.org.br>.

PINTO, L. C. G. Política agrária em Brasil: reflexiones sobre una experiencia inoperante. In: REYDON, B. P.; RAMOS, P. (Orgs.). *Mercado y política de tierras*. São Paulo: Instituto de Educação – Unicamp, 1996. p. 287-326.

PRADO JR., C. *Formação do Brasil contemporâneo: colônia*. São Paulo: Brasiliense, 1953.

REYDON, P. B.; RAMOS, P. Introducción. In: _____. (Orgs.). *Mercado y política de tierras*. Campinas: Instituto de Educação – Unicamp, 1996. p. 19-24.

REZENDE, M.; MENDONÇA, M. L. Apresentação. In: MARTINS, M. (Org.). *O Banco Mundial e a terra*. São Paulo: Viramundo, 2004. p. 7-10.

RUSSO, O. *A nova reforma agrária é velha e não é reforma*. 06/04/2001. Disponível em: <<http://www.mst.org.br>>.

SÁ JR., F. O desenvolvimento da agricultura nordestina e a função das atividades de subsistência. *Estudos Cebrap III*, São Paulo, Brasiliense, p. 79-134, 1976.

SAMPAIO, P. A. Duas lógicas paralelas na análise da agricultura brasileira. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo: USP, v. 11, n. 31, p. 117-122, 1997.

_____. A reforma agrária que nós esperamos do governo Lula. In: OLIVEIRA, A. U. de; MARQUES, M. I. M. (Orgs.). *O campo no século XXI*. São Paulo: Paz e Terra/Casa Amarela, 2004. p. 329-334.

SAUER, S. *Banco da Terra e Crédito Fundiário são a mesma coisa?: a proposta de “reforma agrária de mercado” do Banco Mundial no Brasil*. Disponível em: <abrareformaagraria.org.br/artigo73.htm>. Acesso em: 7 maio 2002.

_____. A terra por uma cédula: a reforma agrária de mercado do Banco Mundial no Brasil. In: SCHWARTZMAN, S.; SAUER, S.; BARROS, F. (Orgs.). *Os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial*. Brasília: Vangraf, 2003. p. 45-102.

SCHWARTZMAN, S.; SAUER, S.; BARROS, F. (Orgs.). *Banco Mundial: participação, transparência e responsabilização: a experiência com o Painel de Inspeção*. Brasília: Rede Brasil, 2001.

_____. (Orgs.). *Os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial*. Brasília: Vangraf, 2003.

SHANIN, T. *La clase incómoda: sociología política del campesinado en una sociedad en desarrollo (Rusia 1910-1925)*. Tradução de Fernando Andrada Tapia. Madrid: Alianza Editorial, 1983.

SILVA, J. G. *Buraco negro: a reforma agrária na Constituinte de 1987-88*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 37-50, 2001.

STÉDILE, P.; FERNANDES, B. M. *Brava gente: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

STRASMA, J. Financiamento interamericano dos programas de titulação de terras rurais. In: SIMPÓSIO INTERNA-

CIONAL DE EXPERIÊNCIA FUNDIÁRIA, 1984, Salvador. **Anais...** Brasília: Incra, 1984. p. 287-292.

TANAKA, L. S. A reforma agrária mexicana: do ejido à privatização. In: MARTINS, M. (Org.). *O Banco Mundial e a terra*. São Paulo: Viramundo, 2004. p. 121-142.

_____; WITTMAN, H. Acordo de paz e fundo de terras na Guatemala. In: MARTINS, M. (Org.). *O Banco Mundial e a terra*. São Paulo: Viramundo, 2004. p. 101-120.

TENDLER, J. *Impressions on the proposed South African agrarian reform*. Massachusetts Institute of Technology / Department of Urban Studies and Planning. Cambridge, Massachusetts: [s.n.], 1994.

THWALA, W. D. A experiência sul-africana de reforma agrária. In: MARTINS, M. (Org.). *O Banco Mundial e a terra*. São Paulo: Viramundo, 2004. p. 145-159.

VALVERDE, O. *A organização do espaço na faixa da Transamazônica*. v. 1. Convênio Fundação IBGE/Incra. Rio de Janeiro: IBGE, 1979.

VEIGA, J. E. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. *Revista de Estudos Avançados USP*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 101-140, 2001.

WEBER, L. A.; LÍRIO, S. Tímido ou realista? *Revista Carta Capital*, São Paulo, ano X, n. 268, p. 26-37, 26 nov. 2003.

WOLFF, L.; SAUER, S. O Painel de Inspeção e o caso Cédula da Terra. In: SCHWARTZMAN, S.; SAUER, S.; BARROS, F. (Orgs.). *Banco Mundial*. Brasília: Rede Brasil, 2001. p. 159-197.

ZYL, J.; BINSWANGER, H. Market assisted rural land reform: how will it work?. In: _____. (Orgs.). *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Oxford: University Press, 1996. p. 414- 422.



Impressão e Acabamento Imprensa Universitária da
Universidade Federal do Ceará – UFC
Av. da Universidade, 2932, fundos – Benfica
Fone/Fax: (85) 3366.7485 / 7486 – CEP: 60020-181
Fortaleza – Ceará – Brasil
iu.arte@ufc.br – www.imprensa.ufc.br

*A*o longo de toda sua existência, a Universidade Federal do Ceará (UFC) vem contribuindo de modo decisivo para a educação em nosso país. Grandes passos foram dados para sua consolidação como instituição de ensino superior, hoje inserida entre as grandes universidades brasileiras. Como um de seus avanços, merece destaque o crescimento expressivo de seus cursos de pós-graduação, que abrangem, praticamente, todas as áreas de conhecimento e desempenham papel fundamental na sociedade ao formar recursos humanos que atuarão na preparação acadêmica e profissional de parcela significativa da população.

A pós-graduação brasileira tem sido avaliada de forma sistemática nas últimas décadas graças à introdução e ao aperfeiçoamento contínuo do sistema nacional de avaliação. Nesse processo, o livro passou a ser incluído como parte importante da produção intelectual acadêmica, divulgando os esforços dos pesquisadores que veiculam parte de sua produção no formato livro, com destaque para aqueles das áreas de Ciências Sociais e Humanas. Em consonância com esse fato, a *Coleção de Estudos da Pós-Graduação* foi criada visando, sobretudo, apoiar os programas de pós-graduação *stricto sensu* da UFC. Os objetivos da coleção compreendem:

- Implantar uma política acadêmico-científica mais efetiva para viabilizar a publicação da produção intelectual em forma de livro;
- Oferecer um veículo alternativo para publicação, de modo a permitir maior divulgação do conhecimento, resultante de reflexões e das atividades de pesquisa nos programas de pós-graduação da UFC, considerando, principalmente, o impacto positivo desse tipo de produção intelectual para a sociedade.

Em 2012, ano de sua criação, a *Coleção de Estudos da Pós-Graduação* apoiou a edição de 21 livros, envolvendo diversos cursos de mestrado e doutorado.

