

O CARÁTER DE COMPLEMENTARIDADE DO BANCO DA TERRA FRENTE À REFORMA AGRÁRIA

Lidiane Camargo¹
Ademir Antonio Cazella²
Eros Marion Mussoi³

Abstract

The governmental program denominated “Land’s Bank”, created by the Complemental Law nº 93 of 4/02/1998, has for goal to finance the acquisition of rural properties, as a possibility to increase the agrarian reform process. Considering that the Land’s Bank isn’t only a complement for the agrarian reform, but the principal instrument to the Federal Government, this paper intends to analyze how the State intervention has contributed for the come true of the agrarian reform in Brazil. In the sequence, the proposal of the Land’s Bank will be studied with the objective of tracing the technical and policy construction of the program , as also to analyze its implications in the context of the fight for the land.

Resumo

O programa governamental denominado “Banco da Terra”, criado em fevereiro de 1998, tem por objetivo financiar a compra de imóveis rurais e obras de infra-estrutura básica, como uma possibilidade de agilizar o processo de reforma agrária, reduzindo o custo da aquisição de terra, como também de outras etapas do processo. Considerando que este programa não representa apenas um instrumento complementar da reforma agrária, mas o instrumento a ser priorizado pelo governo federal, pretende-se neste artigo analisar a proposta do Banco da Terra bem como suas implicações na luta pela terra no Brasil.

1- Apresentação

Herdeiro de uma sucessão de governos que mantém praticamente inalterada a concentração fundiária, o atual governo brasileiro proclama estar implementando o maior

¹ Eng^a Agrônoma, estudante do Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina. Endereço eletrônico: lidiane_camargo@bol.com.br

² Eng. Agrônomo, Professor adjunto do CCA/ UFSC. Rod. Admar Gonzaga –1346. Caixa Postal 476. CEP 88036-971 – Florianópolis – SC. Endereço eletrônico: acazella@cca.ufsc.br. Fone: (48) 331-5357

³ Eng. Agrônomo, PhD, Técnico da Epagri-SC e Professor Adjunto da UFSC. Rod. Admar Gonzaga –1346. Caixa Postal 476. CEP 88036-971 – Florianópolis – SC. Endereço eletrônico: mussoi@cca.ufsc.br. Fone: (48) 239-5533

programa de reforma agrária já realizado no país. Contudo, este programa vem sendo objeto de alguns questionamentos, dentre os quais o de que não está sendo implantada uma reforma agrária efetiva. A única reforma que está em curso é a “reforma agrária de mercado”, em detrimento da mediação do Estado. Esta prática seria corroborada pela atuação do Banco da Terra, que de ferramenta acessória tem se constituído no principal instrumento de atuação para a consecução das políticas agrárias brasileiras.

Este artigo pretende, num primeiro momento, resgatar as principais políticas para obtenção de terras implantadas no Brasil ao longo de sua história. Pretende-se com isso analisar o modo pelo qual a intervenção estatal tem atuado para a implantação da reforma agrária. Em seguida, a proposta do Banco da Terra será estudada com o propósito de traçar a construção técnica e política do programa, bem como analisar suas implicações no contexto da luta pela terra no Brasil.

2. Resgate histórico

2.1. O Império e a República Velha

A intervenção estatal para obtenção de terras é uma prática que acompanha a História do Brasil desde 1500. Ainda no processo de colonização do País, a Coroa Portuguesa passou a distribuir sesmarias (áreas equivalentes a 12.960.000 ha), em que a fidalguia lusa obtinha a preferência para a concessão das terras, pois era quem possuía recursos para o custeio da fundação de engenhos d'água e moendas açucareiras (Laranjeira, 1983).

O regime de sesmarias permaneceu inalterado até julho de 1822, quando um ato do Rei D. João VI o extingue, reconhecendo que a distribuição inconseqüente de terras havia produzido tantas desordens que a situação havia se tornado insuportável (Guimarães, 1981). De acordo Graziano da Silva (1980), este fato, incorporado a total ausência de outra legislação regulando a posse das terras devolutas, provocou uma rápida expansão no número de pequenas propriedades juntamente com a do latifúndio .

Foi também neste período, que se deu a proibição do tráfico negreiro, fazendo com que as atenções da classe dominante (representada pelos barões do café), se voltassem aos imigrantes europeus. A intenção era de integrá-los como mão-de-obra barata na grande propriedade rural, por meio de parcerias ou de assalariamento., criando dificuldades institucionais para evitar que se tornassem proprietários rurais.

Neste contexto ameaçador aos grandes proprietários de terras, no ano de 1850 entra em vigor a chamada “Lei de Terras”. Esta lei estabelecia que todas as terras devolutas só poderiam ser apropriadas mediante a compra e venda, e que o governo reverteria os recursos obtidos nessas transações na promoção da vinda de colonos da Europa. Conforme Graziano da Silva (op.cit.980), com esta política, “matavam-se dois coelhos com uma só cajadada” pois, de um lado restringia-se o acesso às terras apenas àqueles que tivessem dinheiro para comprá-las. De outro, criavam-se as bases para a organização de um mercado de trabalho livre que substituiria o sistema escravista.

Encerrado o regime escravocrata no país, Guimarães (1981) aponta que tudo levava a crer que, após a abolição, o poder latifundiário iria esfacelar-se. Pelo menos era o que pregavam muitos abolicionistas: a propriedade agrária seria redistribuída e multiplicada, assim como as relações servis de trabalho no campo seriam substituídas por relações livres de trabalho. Porém, o que ocorreu na realidade foi o fortalecimento do sistema latifundiário, que mesmo não recebendo uma política de indenizações, foi agraciado com fartos créditos e novos favores, entre os quais a facilidade de importação de mão-de-obra substitutiva.

Os primeiros dias da República abriram um certo vácuo político que rompeu com o passado agrário do Brasil. Provas desta ruptura são as medidas tomadas pelo Ministro das Finanças, Ruy Barbosa. Além de extinguir as esperanças de recebimento de indenizações, previu a criação de um Banco Hipotecário Nacional, baseado no modelo americano, cuja função primordial seria a instituição da propriedade hipotecável da terra, incorrendo inclusive à possibilidade de um imposto territorial.

Os latifundiários consideraram estas mudanças um golpe e se desvencilharam do governo. Este rompimento resultou na revogação das medidas iniciadas por Ruy Barbosa, bem como sua exoneração do cargo e na apresentação de uma contraproposta dos setores agrários: crédito fácil, redução dos impostos de exportação, estabilidade financeira e cambial ao lado de obras de infra-estrutura, principalmente em portos e ferrovias.

Não só o novo regime não dava qualquer passo em direção à liquidação do passado colonial, como ainda acumulava novas injustiças. Linhares (op.cit.), por exemplo, ressalta a inexistência de quaisquer ações voltadas aos 723.419 ex-escravos existentes em 1888, seja no pagamento de indenizações ou na doação de terras.

A Constituição Federal de 1891, também não estabeleceu nenhum avanço positivo para resolução do problema agrário. Ao contrário: estipulou que as terras devolutas passariam ao domínio dos estados, permanecendo sob os cuidados da União apenas as áreas de fronteira, fortificações e construções militares e estradas de ferro federais. Em suas legislações específicas, os estados adotaram os princípios básicos da Lei das Terras de 1850 e seu respectivo regulamento (Incra, 1987). Assim, segundo Linhares (op.cit.) abria-se ao poder oligárquico e coronelista, a possibilidade de legitimar suas ações de mando fundiário.

2.2. O Estado Novo e o Governo Militar

A revolução de 1930, que derruba a oligarquia cafeeira, cria pela primeira vez, condições e expectativas para um novo ordenamento agrário (Guedes Pinto, 1996). Uma seqüência de decretos publicados 1930 e 1944, atribuiu ao Governo Vargas o mérito de ter dado início ao surgimento das reformas agrárias no país. Linhares (op.cit.) afirma que estas transformações nada mais eram do que a declaração de uma guerra aos velhos setores agrários e que, além do mais, o latifúndio tradicional ainda permanecia intocado.

Com o fim da ditadura de Vargas, a maioria das medidas legais vigentes foi revogada com a elaboração da Constituição de 1946. Dezenas de projetos de lei de reforma agrária foram apresentados ao Congresso Nacional, mas nenhum foi aprovado (Linhares, op.cit.; Guedes Pinto, op.cit.).

O novo governo militar, que se instala após o golpe de 64, cria um grupo de trabalho para elaborar um Projeto de Lei de Reforma Agrária⁴, que culmina na Lei nº 4.504, que dispõe sobre o Estatuto da Terra. Este documento se propunha a contribuir com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio (Laranjeira, op.cit.).

Em 1979, ano comemorativo aos 15 anos de existência do Estatuto da Terra, a Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) promoveu um evento para avaliar as ações desenvolvidas até então. Constatou-se que 9.327 famílias haviam sido beneficiadas

⁴ É preciso lembrar que neste período a Revolução Cubana ainda repercutia, no sentido de fazer com que o governo Kennedy passasse a ver na reforma agrária um importante instrumento de reforma sócio-econômica, capaz de arrefecer o potencial revolucionário da América Latina (Romeiro, 1994). Esta preocupação culminou na formação da Aliança para o Progresso que tratou de reunir no Uruguai, as repúblicas latino-americanas sob as quais os Estados Unidos tinham alguma influência. A reunião culminou com a elaboração de um documento onde estes países se comprometiam em realizar uma série de reformas com o objetivo de evitar possíveis conflitos que resultassem na instauração de um regime socialista. (Guimarães, 1981)

através de projetos de reforma agrária e 39.948 por projetos de colonização; e que o índice Gini⁵ havia passado de 0,731 em 1960 para 0,867 no ano de 1975. (Guedes Pinto, op.cit.)

Estes valores demonstram que as resoluções que tratavam da Reforma Agrária, haviam sido praticamente abandonadas. Em contrapartida, as referentes à Política Agrícola (dirigidas aos que já possuem a terra), haviam sido implementadas em grande escala.

2.3. A Nova República

Em 1985, Tancredo Neves assume a Presidência da República como o primeiro Presidente civil depois de 21 anos de governos militares. Após seu falecimento, assume o vice José Sarney. Em meio a euforia proporcionada pela Nova República, este cria o Ministério de Reforma e de Desenvolvimento Agrário (MIRAD), e designa para Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), José Gomes da Silva, fundador da ABRA e um dos mais combatentes batalhadores pela reforma agrária no País.

O INCRA inicia a elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) que previa o assentamento de 1.400.000 famílias até o fim do mandato.

As reações contrárias ao Plano não tardaram a aparecer e a serem explicitadas publicamente. Exemplo disso, foi a manifestação da diretoria da Sociedade Rural Brasileira, composta por empresários rurais, que classificou-o como “*inadequado e inaceitável*”. Além dessa entidade, grandes proprietários representantes de 140 sindicatos rurais do estado de São Paulo, criticavam-no duramente por apresentar uma “*intenção comunizante*”. (Lisboa, 1988)

Neste contexto, o PNRA sofreu substanciais alterações⁶, que representavam um proeminente recuo em relação ao Estatuto da Terra. Estas mudanças, que davam um caráter excessivamente conservador ao Plano, levaram o Presidente do INCRA, bem

⁵ Medida do grau de concentração de uma distribuição qualquer que pode variar de 0 a 1. Assume o valor *zero* quando a distribuição é igualitária e tende ao valor *um* quando toda a distribuição está concentrada nas mãos de uma única pessoa.

⁶ Para se ter uma idéia do conteúdo das alterações, basta fixar-se em alguns pontos: a) haveria uma centralização pelo presidente da república da decisão sobre os planos regionais; b) latifúndios por dimensão ou exploração, que cumprissem sua função social não poderiam ser desapropriados; c) áreas com alta incidência de arrendatários e/ou meeiros, também não sofreriam desapropriação; não haveria uma fixação de áreas prioritárias para fins de Reforma Agrária. (Guedes Pinto, op.cit.)

como quase toda a equipe estrutural, a renunciar em 18 de outubro de 1985. Pode-se observar na tabela 1, a baixa efetividade com que o PNRA foi aplicado.

Tabela 1: Metas e Realizações do Governo Sarney (1985/90)

	Metas Programadas	Metas Executadas
Assentamento (nº de famílias)	1.400.000	90.000
Desapropriação (área em ha)	43.000.000	4.500.000

Fonte: INCRA (*apud* Guedes Pinto, op.cit.)

O Governo Collor (1990/92) não trouxe grandes novidades para a questão agrária. Comprometeu-se em assentar 500.000 famílias. Na prática, extinguiu o MIRAD, criando o Ministério da Agricultura, de Abastecimento e de Reforma Agrária (MAARA), tendo como Ministro Antônio Cabrera (vinculado à UDR⁷). Não houve neste período nenhuma desapropriação por interesse social. Após o *impeachment* de Collor, seu vice Itamar Franco (1992/94) aprovou um Programa de Emergência para o assentamento de 80.000 famílias, das quais 23.000 foram atendidas com a implantação de 152 projetos em uma área de 1.228.999 ha.

2.4. A Reforma Agrária de Fernando Henrique Cardoso

Nas eleições de 1994, a questão agrária não obteve o destaque merecido, isto devido à polarização ocorrida em torno do plano de estabilização da moeda. Analisando o programa do candidato e futuro presidente, Fernando Henrique Cardoso, Carvalho Filho (2001), ressalta que o conceito implícito de reforma agrária adotado, resumia-se a *“ações fundiárias mais agressivas quando comparadas com os governos passados, mas sem a menor pretensão de alteração estrutural. As metas do programa para assentamento de famílias eram crescentes a cada ano, totalizando 280.000 famílias no final do mandato. (...) O programa era omissivo quanto à necessidade de alteração do aparato legal e origem dos recursos”*.

⁷ União Democrática Ruralista, entidade formada por grandes proprietários rurais cujo o princípio fundamental é “a preservação do direito de propriedade e a manutenção da ordem e do respeito as leis do País”. Foi fundada em 1987, no estado de Goiás, dada a necessidade de “se mobilizar para pressionar o Congresso Nacional, (...) que queria acabar com o direito de propriedade”. (UDR, s.d.)

Uma vez empossado em 1994, Fernando Henrique nomeou o banqueiro, dono do Bamerindus, José Eduardo de Andrade Vieira para o Ministério da Agricultura e Brasília de Araújo Neto⁸ para o INCRA. Pessoas cujos históricos não apontavam para a implantação da reforma agrária (Carvalho Filho, op.cit.).

Em agosto de 1995, ocorre o primeiro grande massacre de trabalhadores rurais em Corumbiara (RO), com um saldo de 12 mortos. Este acontecimento, segundo Stedile (1999), somado ao III Congresso Nacional do MST⁹, fez com que o Presidente nomeasse para a presidência do INCRA Francisco Graziano¹⁰. Em novembro de 1995, Graziano deixa o cargo devido ao escândalo “grampo/SIVAN”, e assume seu interino Raul do Vale (Carvalho Filho, op.cit.).

Alguns meses após Corumbiara, em 17 de abril de 1996, ocorre o massacre de Eldorado de Carajás, resultando na morte de 19 sem terras. Frente à repercussão, o governo tomou uma série de atitudes, entre as quais a criação do novo Ministério Extraordinário de Política Fundiária, com a nomeação de Raul Jungmann para assumir a pasta.

Reeleito em 1998, o governo intensificou a propaganda sobre a sua política agrária “uma família assentada cada cinco minutos”. Segundo os dados do governo a meta estabelecida na campanha de assentar 280.000 em seu segundo mandato foi em muito superada. Na tabela 2, pode-se observar o total de famílias assentadas no decorrer de seus dois mandatos.

Tabela 2: Famílias assentadas segundo a propaganda do governo¹¹

Ano	Famílias Assentadas	%	Área (ha)	%
1995	42.912	7,9	1.313.509	6,6
1996	62.044	11,4	4.451.896	22,4
1997	81.944	15,1	4.394.524	22,1
1998	101.094	18,6	2.540.645	12,8

⁸ Pecuárta, membro da UDR no Estado do Paraná, indicado por seu padrinho político Andrade Vieira, permaneceu menos de um ano no cargo.

⁹ Movimento dos Sem Terra. Organização camponesa fundada em 1984, cujo princípio baseia-se na luta pela democratização do acesso à terra. Para saber mais sobre o assunto, ver Stedile, 1999.

¹⁰ Agrônomo e professor da UNESP (Universidade Estadual de São Paulo), tinha uma maior aceitação nos movimentos sociais que seu antecessor. Embora Stedile (op.cit.) classifica esta “aproximação” como a tentativa de fazer uma política de “cooptação”.

¹¹ Estes números são fortemente contestados por Teixeira (2002), quando este analisa dados fornecidos pela Coordenação Geral de Monitoramento e Controle da Superintendência do Desenvolvimento Agrário do Incra. De acordo com esta entidade no período compreendido entre 1995-2001, teriam sido assentadas 404.896 famílias e um total de 17.485.690 ha. Estes dados contrapostos com os da propaganda do governo apontam uma diferença de 137.473 famílias e 2.366.744 ha.

1999	85.226	15,7	1.478.536	7,4
2000	108.986	20,1	3.861.268	19,4
2001	60.163	11,1	1.812.056	9,1
Total	542.369	100	19.852.434	100

Fonte: MDA (2001)

Mas o fato que talvez mais tenha chamado a atenção neste período, no que se refere a políticas agrárias, tenha sido o lançamento do programa intitulado “*Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural*”, em março de 1999. Segundo o próprio governo a proposição central do programa era a de:

*“Promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável, em nível local e regional, por meio da desconcentração da base produtiva e da dinamização da vida econômica, social, política e cultural dos espaços rurais (...), usando como vetores estratégicos o investimento na expansão e investimento da agricultura familiar, na **redistribuição dos ativos terra** e educação e no estímulo a múltiplas atividades geradoras de renda no campo, não necessariamente agrícolas.”* (MRA, 1999:1)

No que se refere aos instrumentos de acesso à terra o documento trazia o indicativo de sempre buscar as soluções mais adequadas para cada caso. E que a definição de cada instrumento levaria em consideração o custo por família, a qualidade dos recursos naturais, a agilidade do processo e a capacidade de pagamento dos agricultores.

Além dos instrumentos já conhecidos e utilizados como a desapropriação de latifúndios improdutivos ou como a utilização de terras públicas, dentre outros, o documento lança mão do Banco da Terra que sucederia seu projeto piloto o Cédula da Terra, e que teria como meta estipulada beneficiar 30 mil agricultores.

3. O Projeto Piloto Cédula da Terra

O Projeto Piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza (projeto nº 4147-BR), conhecido como “Cédula da Terra”, representou uma experiência desenvolvida pelo governo federal em parceria com o Banco Mundial. Este projeto foi anunciado em 1996 e teve sua execução iniciada em 1997, nos Estado do Ceará, Bahia, Maranhão, Pernambuco e Minas Gerais.

A compreensão de algumas entidades que lutam pela implementação da reforma agrária no Brasil, não é a mesma de que a do Governo quanto ao sucesso do Cédula da Terra. Um exemplo desta visão diferenciada foi apresentada pelo Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça no Campo, em um documento elaborado a partir de um relatório de avaliação preliminar encomendado pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural e de outros documentos do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Banco Mundial.

Fazendo uma síntese dos comentários feitos pelo Fórum, salta aos olhos o nível de desinformação das famílias. Foi constatado que 60% dos entrevistados pelos avaliadores, declararam desconhecer as taxas de juros que pagariam sobre o empréstimo para adquirir a terra. *“De 35,9 a 49,6% dos beneficiários (intervalo de confiança de 90%) não sabem que a propriedade comprada é utilizada como garantia para o crédito fundiário. Apenas de 3,1 a 9,8% (intervalo de confiança de 90%) conhecem este fato. Mas o mais sério é que em torno de 19% da população de beneficiários, correspondendo a aproximadamente 1270 pessoas, declarou que não havia sido pedido nenhuma garantia. Em torno de 30% declarou que não havia tomado crédito para aderir ao Cédula”* (p.105). Muitas destas dificuldades estendem-se também para os técnicos que atuam no programa.

Além disso, o relatório ainda adverte que o Cédula da Terra acaba reproduzindo as mesmas condições de subordinação de outros programas assistenciais, em que o Estado permanece como o principal agente do processo. *“Os proprietários sabem que o peso do governo é fundamental na negociação e que são os técnicos dos órgãos governamentais responsáveis pelo Programa que elaboram o laudo técnico, estabelecem o patamar do valor da terra, vetam a venda da propriedade devido a irregularidades existentes e, muitas vezes, ‘convencem’ as partes”* (p.121).

Também foi verificado que para as famílias o acesso à terra não é um negócio. O preço da terra, portanto, não foi considerado a preocupação central das famílias. O relatório comprova esta hipótese: *“Apenas 13,5% das associações considerou o preço como relevante (...), tudo indica que os beneficiários estavam dispostos a pagar até o limite máximo permitido pelo Programa (US\$ 11.200 por família). Neste particular, foi registrado casos de associações que pressionaram os órgãos responsáveis para aceitar a oferta do proprietário, pois ‘tinham medo do homem desistir e a gente perder a maior chance da nossa vida prá sair dessa miséria toda’”* (p.120).

Diante de tantas imperfeições constatadas no projeto piloto, o que fica estranho é que mesmo antes de seu encerramento, o governo instituiu o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra¹², que teve seu funcionamento iniciado em 1999.

4. O Banco da Terra

Para o governo, o lançamento do Banco da Terra apoia-se na bem sucedida experiência do Cédula da Terra: *“O Banco da Terra, sucede, aperfeiçoa e amplia o Cédula da Terra para todo Território Nacional”* (MRA, 1999).

O Banco da Terra tem por objetivo financiar a compra de imóveis rurais e obras de infra-estrutura básica, como uma possibilidade de agilizar o processo de reforma agrária, reduzir o custo da aquisição de terra e de outras etapas do processo. “Outra questão associada ao modelo da desapropriação é que as terras são, sempre, incorporadas ao patrimônio público e seu retorno ao patrimônio privado envolve, necessariamente, custos adicionais” (MRA, 1999). Ainda segundo o governo, este novo instrumento não viria a substituir as desapropriações:

“A solução destas dificuldades passa pela adoção de mecanismos que não proponham o abandono das desapropriações (...). A instituição do Banco da Terra e a experiência recente do Projeto Cédula da Terra apontam na direção de que a diversificação de instrumentos para a obtenção de recursos fundiários, em uma conjuntura em que as resistências dos proprietários foram extremamente reduzidas, favorecerá a manutenção dos resultados obtidos no atual governo.” (MRA, 1999:19)

Este caráter de complementaridade vem sendo discutido veementemente por vários autores. Conforme as projeções de Vigna (1999), os gastos com as áreas desapropriadas deverão cair de R\$ 1,2 bilhão em 1999 para R\$ 300 milhões em 2002. Enquanto que os gastos com a compra de terras pelo Banco da Terra elevar-se-ão de R\$ 360 milhões para R\$ 720 milhões neste mesmo período. Essas projeções consolidam o argumento de que o Banco da Terra não é um instrumento a mais da reforma agrária, mas o instrumento a ser priorizado pelo atual governo.

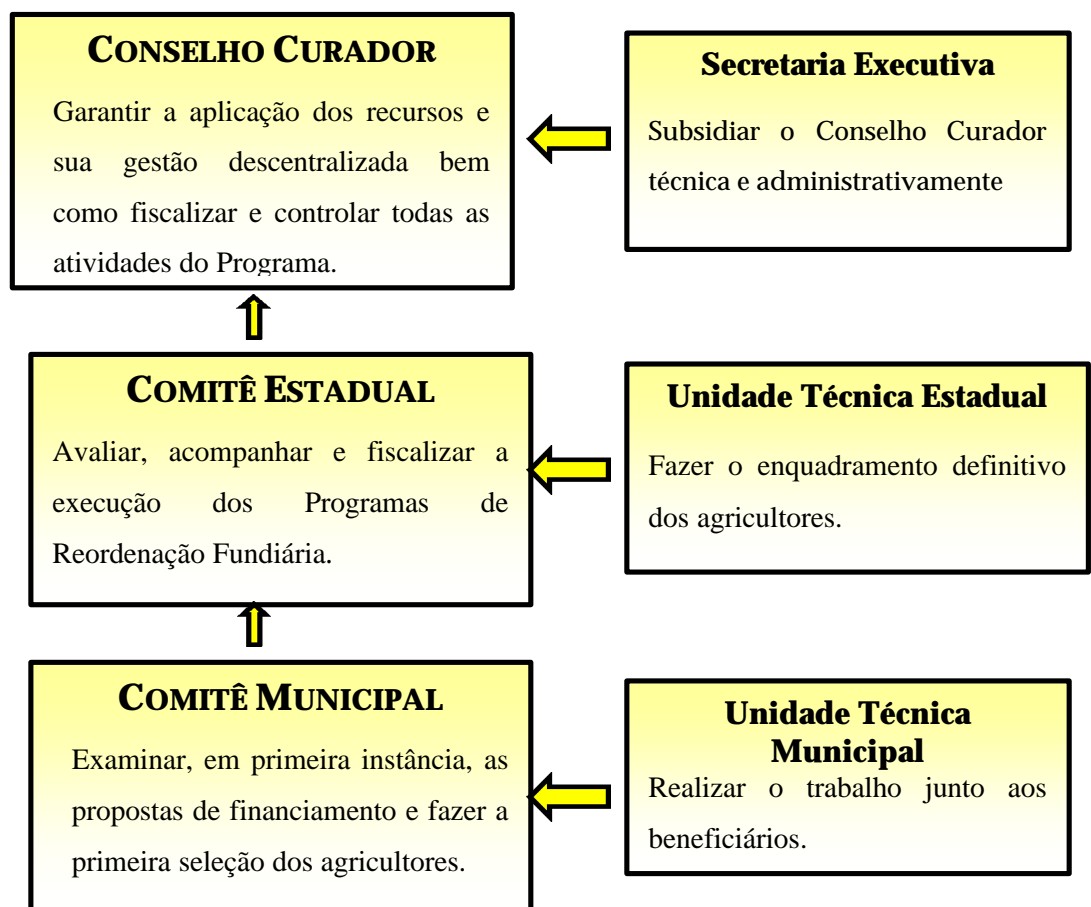
¹² Criado pela Lei Complementar nº 93 de 4 de fevereiro de 1998, sendo depois regulamentado pelo Decreto nº 3.027 de 13 de abril de 1999, substituído posteriormente pelo Decreto nº 3.155 (09/07/99) e, finalmente, pelo Decreto nº 3.475 (19/05/2000).

4.1. Funcionamento e comentários

4.1.1. A Gestão

O programa é gerido pelo Conselho Curador do Banco da Terra. A gestão financeira fica à cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Os estados que desejam receber recursos do Banco da Terra devem instituir um Conselho, responsável pela gestão do programa, e uma “Unidade Técnica”, responsável pela implementação e funcionamento do mesmo. No quadro 1, a seguir, pode-se observar como está estruturada a gestão do Banco da Terra, bem como as atribuições dadas a cada esfera.

Quadro 1: Resumo das Atribuições das Instâncias



Fonte: MDA (2001)

O Conselho Curador, que é a instância máxima no funcionamento do Banco da Terra, é formado por sete Ministros de Estado¹³, pelo Presidente do BNDES, pelo Presidente do INCRA e por dois representantes dos potenciais beneficiários, a serem convidados pelo Presidente do Conselho.

As entidades que comporão os Comitês Estaduais e Municipais ficam a cargo dos órgãos governamentais correspondentes. O Quadro 2 traz como exemplo, a composição dessas instâncias em Santa Catarina. Neste estado, utilizou-se a regulamentação do projeto “Fundo de Terra”. Criado em 1983, este projeto tinha por objetivo a reestruturação fundiária do estado, disponibilizando crédito fundiário para a aquisição de terra e infraestrutura básica aos agricultores sem terra e minifundiários.

	Estadual	Municipal
Comitê	Por um representante das seguintes entidades: a) Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina; b) Federação da Agricultura do Estado de Santa Catarina; c) Organização das Cooperativas do Estado de Santa Catarina; d) Federação das Cooperativas Estado de Santa Catarina Ltda; e) Superintendência Estadual do INCRA; f) Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura – SDA, com dois representantes (EPAGRI e Diretoria de Assuntos Fundiários) g) Jovem 4S ou Pró-Jovem Rural, com dois representantes ¹⁴ .	Por um representante das seguintes entidades: a) Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina – EPAGRI; b) Sindicato dos Trabalhadores Rurais; c) Sindicato Rural; d) Cooperativa com área de atuação no município; e) Jovem 4S ou Pró-Jovem Rural; f) Presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR).
Unidade Técnica	Diretoria de Assuntos Fundiários (DIAF/DAS).	Escritórios Municipais da EPAGRI

Fonte: MDA (2001)

Apesar de que uma das atribuições do Conselho Curador seja a de garantir a “gestão descentralizada”, percebe-se que o controle do mesmo é realizado pelo governo federal. Não está prevista a participação de representantes dos estados e dos municípios e muito menos dos movimentos sociais e entidades representativas dos trabalhadores

¹³ Pelo Ministro do Desenvolvimento Agrário, que o preside e pelos: da Agricultura e do Abastecimento; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Fazenda; do Meio Ambiente; do Esporte e Turismo.

¹⁴ Instituído nos anos 60, os Clubes 4s (saber, sentir, servir e saúde) buscavam oferecer aos filhos de agricultores uma “educação modernizante”, baseada nos modelos norte-americano (Mussoi, 1993).

rurais, a menos que sejam indicados pelo Ministro do Desenvolvimento Agrário, para preencher as vagas dos dois representantes dos beneficiários do Programa.

4.1.2. Acesso ao Programa

Poderão ser beneficiados os trabalhadores rurais não proprietários (com, no mínimo, 5 anos de experiência na atividade rural), bem como proprietários cuja a área não alcance a dimensão da propriedade familiar (como definida no Estatuto da Terra). Os proponentes terão que ter 80% da renda bruta familiar provinda das atividades agropecuárias e não possuírem restrições cadastrais junto ao agente financeiro.

A comprovação da experiência mínima de 5 anos em atividades rurais pode ser feita através de quatro mecanismos:

- a) registros e anotações na carteira de trabalho;
- b) declaração das cooperativas ou associações representativas de grupos de produtores ou trabalhadores rurais, quando o beneficiário integrar propostas de financiamento das respectivas entidades;
- c) atestado de órgãos ou entidades estaduais ou municipais participantes da elaboração e execução das propostas de financiamento amparadas pelo Banco da Terra;
- d) declaração de sindicatos de trabalhadores ou de produtores rurais que jurisdicionam a área do imóvel.

O que se pode perceber é que esta exigência de experiência na atividade agropecuária, poderá vir a excluir um enorme contingente de pessoas que tem interesse em trabalhar com a agricultura, mas nunca tiveram oportunidades. Fora que a comprovação de experiência, dependendo da estrutura do município, poderá expor o beneficiário a uma situação delicada. Como nem todos os municípios possuem sindicatos rurais ou quaisquer entidades que representem os trabalhadores rurais, tendo estes que se submeter à dinâmica da política local.

Quanto aos que não poderão ter acesso ao Banco da Terra, um critério que merece destaque, é o de que o candidato que tenha participado de alguma ocupação ilegal de terra ficará impedido de receber o financiamento. Esta medida revela um caráter intimidador aos movimentos pela reforma agrária (em especial ao MST) que se utilizam das ocupações para pressionar o governo a desapropriar estas áreas mais rapidamente.

Também veda-se a participação no programa daquela pessoa que já tenha sido contemplada por algum projeto de assentamento. Está se pressupondo que ela tenha

abandonado a área recebida por vontade própria e não está se levando em conta eventuais fatores que possam ter ocasionado tal abandono, como por exemplo a falta de assistência técnica, recursos, área imprópria, etc.

Além das situações anteriormente mencionadas, existe ainda o risco de controle político no processo de seleção dos beneficiários. Uma vez que a Medida Provisória nº 1.774, delega aos Comitês Municipais os critérios de seleção e cadastro dos beneficiários do programa.

4.1.3. Condições para o financiamento

O financiamento é concedido tanto por meio de financiamentos coletivos (associações ou cooperativas) como por financiamentos individuais. O prazo de financiamento estende-se por até 20 anos, incluídos 3 anos de carência. Cabe ressaltar que este limite será estabelecido pelo banco que intermedia o empréstimo em função da capacidade de pagamento a ser gerada pelos estabelecimentos.

Para receber os recursos para a compra da terra ou benfeitorias, o beneficiário deve apresentar um projeto técnico demonstrando a viabilidade da exploração a ser realizada e a necessidade das benfeitorias. Os financiamentos terão as seguintes taxas de juros e garantias.

a) Encargos financeiros

- Até R\$ 15 mil: juros de 6% a.a.;
- Acima de R\$ 15 mil e até R\$ 30 mil: juros de 8% a.a.;
- Acima de R\$ 30 mil e até R\$ 40 mil: juros de 10% a.a.

Cabe lembrar que os contratos assinados contém uma cláusula assegurando a possibilidade de alteração dessas taxas, já que as mesmas são revistas pelo Conselho Monetário Nacional no mês de janeiro de cada ano. Apesar disto não significar que necessariamente os encargos serão reajustados, no mínimo se constitui em um fator de imprevisibilidade aos beneficiados.

Além disso, o Banco da Terra determina que sejam dados “rebates” de 50% para financiamentos em áreas tidas como mais pobres e 30% para financiamentos nas demais regiões. Ressalta-se que este rebate incide apenas sobre os juros, somente tendo direito aqueles agricultores que pagarem em dia as suas prestações.

Neste sentido, a resolução não prevê, por exemplo, possíveis atrasos devido a problemas de frustração de safras. A resolução também não tipifica regiões mais ou

menos pobres, ficando o Conselho Curador encarregado de criar os critérios classificatórios. Entretanto, é bem provável que para as condições socioeconômicas da região Sul o rebate fique em 30% dos encargos financeiros. Se levarmos em conta que nessa região o preço pago pela terra é em geral superior às demais regiões, podemos supor que haverá acentuadas dificuldades para a quitação das dívidas (Bittencourt, 1999).

b) Garantia

A garantia se dá por hipoteca ou alienação fiduciária do imóvel financiado com as benfeitorias existentes. Essa medida não contempla o art. 5º, inciso XXVI da Constituição Federal, que confere um tratamento especial à pequena propriedade rural e estabelece que esta não pode ser objeto de hipoteca ou outra forma de indisponibilização, como medida de proteção dessas unidades produtivas das pressões dos bancos.

5. Considerações finais

Analizando a questão agrária brasileira não é difícil chegar a conclusão de que em nenhum momento de nossa história se tenha feito uma verdadeira Reforma Agrária, que alterasse realmente a estrutura de concentração de terras reproduzida ao longo dos séculos.

Vale ressaltar que quando se compara as iniciativas do atual governo em relação aos anteriores, percebe-se que houve avanços significativos, muitos decorrentes de campanhas e ações de movimentos e entidades populares. Mas o que cabe distinguir é que há uma confusão entre fazer política de assentamentos e fazer reforma agrária. Não basta a terra, há que se conceder instrumentos para se fazer mais e melhor, por que nem sempre o mais importante é o alcance e sim o método.

Também não cabe desqualificar uma intervenção fundada na administração de créditos fundiários, como o Banco da Terra, que não deixa de apresentar elementos importantes e positivos, que apontam para uma política de ordenamento fundiário. Mas é preciso tratar esta política com muita cautela, de modo que lhe seja assegurada um caráter eminentemente complementar, para não correr o risco de proteger o latifúndio improdutivo.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITTENCOURT, Gilson A. **Banco da Terra:** análise econômica e exemplos de financiamentos. Boletim do DESER – Edição Especial /junho de 1999.

CARVALHO FILHO, José Juliano de. Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a nova reforma agrária. In: LEITE, Sérgio (org.). **Políticas Públicas e agricultura no Brasil.** Porto Alegre: UFRG, 2001.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA E JUSTIÇA NO CAMPO. **Avaliação do cédula da terra.** s.d. Disponível em:< <http://www.dataterra.com.br>> .Acesso em: 20/08/2001.

GRAZIANO DA SILVA, José. **O que é questão agrária.** 16.ed. São Paulo: Brasiliense,1980.

GRAZIANO NETO, Francisco. **A tragédia da terra:** o fracasso da reforma agrária no Brasil. São Paulo: Iglu, 1991.

GUEDES PINTO, Luís Carlos. Política agraria en Brasil: reflexiones sobre una experiencia inoperante. In: REYDON, Bastiaan Philip & RAMOS, Pedro (org.), **Mercado y Políticas de Tierras. Campinas:** Unicamp/IE, 1996.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro Séculos de Latifúndio.** 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

INCRA. **Evolução da Estrutura Agrária do Brasil.** Brasília: Diretoria de Cadastro e Informática, 1987.

LARANJEIRA, Raimundo. **Colonização e Reforma Agrária no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

LINHARES, Maria Yedda Leite. **Terra prometida:** uma história da questão agrária no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LISBOA, Teresa Kleba. **A luta dos sem terra no oeste catarinense.** Florianópolis: UFSC, 1988.

MDA - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Regulamento do Banco da Terra:** Santa Catarina. Florianópolis,2001.

MDA - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Realizações do governo de Fernando Henrique Cardoso:** s.d. Disponível em:< <http://www.governofederal.gov.br>> .Acesso em: 20/11/2001.

MRA - MINISTÉRIO DA REFORMA AGRÁRIA. **Novo Mundo Rural – projeto de reformulação da reforma agrária em discussão pelo governo.** Brasília, 1999.

MUSSOI, Eros Marion. **Juventude rural**: em busca de um trabalho sob nova dinâmica. Florianópolis: 1993.

SAUER, Sérgio. Reforma agrária de mercado: a experiência brasileira. In: X CONGRESSO MUNDIAL DE SOCIOLOGIA POLÍTICA RURAL E XXXVIII CONGRESSO DA SOBER. Rio de Janeiro, 2000. **Anais...** Rio de Janeiro: SOBER, 2000. CD-ROM.

STÉDILE, João Pedro; FERNANDES, Bernardo Mançano. **Brava gente**: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

TEIXEIRA, Gerson; HACKBART, Rolf; CAMPOLINA, Adriano. SAUER, Sérgio. '**Cédula da terra**': Experiência-Piloto das disfunções morais da nova reforma agrária do governo FHC. 1999. Disponível em:< [http:// www.pt.org.br/assessor/agrario.htm](http://www.pt.org.br/assessor/agrario.htm)>. Acesso em 11/04/2000

TEIXEIRA, Gerson. **A regulamentação do Banco da Terra (Decreto n. 3.475, de 22.05.00)**. 2000. Disponível em:< [http:// www.pt.org.br/assessor/agrario.htm](http://www.pt.org.br/assessor/agrario.htm)>. Acesso em 15/07/2001.

TEIXEIRA, Gerson. **A realidade das metas e o fracasso da estratégia política do programa de reforma agrária do governo FHC**. 2002. Disponível em:< [http:// www.abrareformaagraria.org.br](http://www.abrareformaagraria.org.br)>. Acesso em 07/02/2002.

UNIÃO DEMOCRÁTICA RURALISTA. **Histórico**. Disponível em:< <http://www.udr.org.br>> Acesso em: 09/02/02.

VIGNA, Edécio. Banco da Terra e Reforma Agrária. In: VIGNA, Edécio & TEIXEIRA , Gerson. **Argumento n.01: Banco da Terra**. Brasília: Inesc, 1999.