

REFORMA AGRÁRIA A LUZ DAS AÇÕES DO BANCO MUNDIAL: a experiência do Projeto São José – Ação Fundiária no Ceará

Sara Maria Spinosa Juvencio¹

RESUMO

Este artigo objetiva discutir as ações do Banco Mundial através do Projeto São José – Ação Fundiária, realizado no Ceará a luz da política pública de Reforma Agrária. O estudo desenvolve-se a partir de acompanhamento técnico dos assentamentos do PSJ e como elemento de pesquisa de Mestrado em curso. O PSJ foi o projeto piloto de inserção do Banco Mundial no Brasil. Tinha por objetivo o combate a pobreza rural a partir do financiamento do acesso a terra a minifundistas e sem terra. Foram criados 44 assentamentos rurais no Ceará. Os métodos e procedimentos se orientam na pesquisa ação e etnografia.

Palavras-Chave: Reforma Agrária. Mercado de Terras. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This objective article to argue the actions of the World Bank through the Project Agrarian Action Is Jose -, carried through in the Ceará the light of the public politics of the Agrarian Reformation. The study technician of the nestings of the PSJ develops itself from accompaniment and as element of research of after graduation in course. The PSJ was the project pilot of insertion of the World Bank in Brazil. The agricultural poverty from the financing of the access had for objective the combat the land the small land proprietor and without land. 44 agricultural nestings in the Ceará had been created. The methods and procedures if guide in the research action and participant comment.

Keywords: Agrarian Reformation. Land market. Public Politics.

I. PERCORRENDO A HISTÓRIA DA QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL

A questão agrária no Brasil é marcada por interesses, especulações e conflitos por acesso a terra entre camponeses e grandes proprietários de terra, haja vista que a história agrária brasileira foi permeada por ações de concessões de terra e apropriações indevidas, desde a distribuição de terras através do regime de Sesmarias até, se assim refletirmos,

¹ Estudante de Pós-graduação. Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (IDACE). saraspinosa@yahoo.com.br

nosso atual século XXI, a exemplo a regularização fundiária da Amazônia, e por que não dizer do Brasil, que passados 5 séculos ainda não aconteceu de fato.

A essa manutenção de desordem social observa-se a partir da estrutura fundiária ainda no período colonial-escravocrata até meados do sec. XIX que o modelo agrário vigente era o agroexportador, onde os detentores de terras exploravam a mão de obra de camponeses sem terra a fim de atender interesses econômicos e políticos particulares, sobretudo no que concerne a manutenção de poderes e influências.

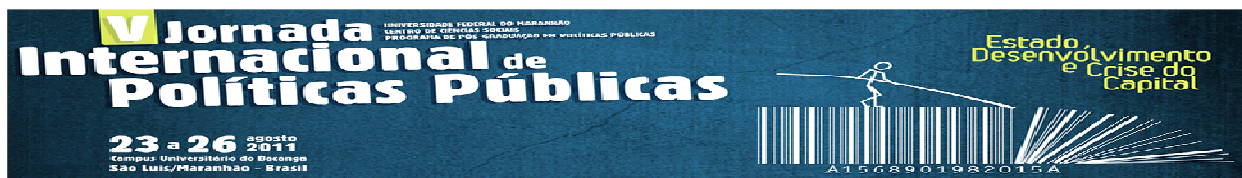
Nesse contexto, a historiografia da estrutura agrária brasileira nos revela um recente embate e debate político e econômico referente à concentração de terras, uma vez que com a lei de Terras de 1850, ao invés de possibilitar o acesso a terra aos libertos da escravidão e os camponeses, facilitou a manutenção da posse de grandes extensões de terras pelos grandes proprietários. Desta forma, os olhares só se voltam para os excluídos do acesso a terra no Brasil a partir da revolução burguesa em 1930, onde a ampliação dos direitos sociais no campo e na cidade passaram a compor o cenário nacional, e os camponeses iniciam sua organização enquanto classe social no sentido de lutar contra a concentração da propriedade da terra.

É no cenário de organização e luta por reforma agrária que o séc.XX se compõe como arena de disputas entre camponeses e grandes proprietários. Stédile, nos evidencia que:

Durante toda a década de 1960, coincidindo com a primeira crise do modelo capitalista de industrialização dependente, coincidindo com o reascenso do movimento de massas no país, coincidindo com o surgimento das primeiras organizações camponesas, com caráter de classe e organizadas em nível nacional, - como foram as Ultabs, as Ligas Camponesas e o Movimento dos agricultores Sem Terra – Master, no sul, além de outros movimentos localizados organizados pela Igreja católica, seja de inspiração conservadora, como foram as Frentes Agrárias, seja de inspiração progressista, como foi o Movimento de Educação de Base – MEB, organizado pela CNBB – tivemos o florescimento de inúmeros programas e teses políticas em defesa da reforma agrária (Stédile, 2005, p.14).

A estas teses e programas² observa-se ainda que o séc. XX configurou-se no palco das apresentações de propostas de projetos de lei da reforma agrária por parte dos partidos políticos de esquerda que, preocupados com a justiça no Campo, lançavam propostas no sentido de viabilizar a problemática agrária brasileira. Entretanto, destaca-se neste período a ação contraditória da Ditadura Militar com a criação do Estatuto da Terra em 1964, que pela

² STÉDILE, João Pedro (org.). é assessor do MST. Autor da Coletânea “a Questão Agrária no Brasil”, da Editora Expressão popular.



primeira vez na história agrária do Brasil constituiu instrumento legal para a reforma agrária, onde a terra passa a ter que cumprir sua função social. É importante saber que:

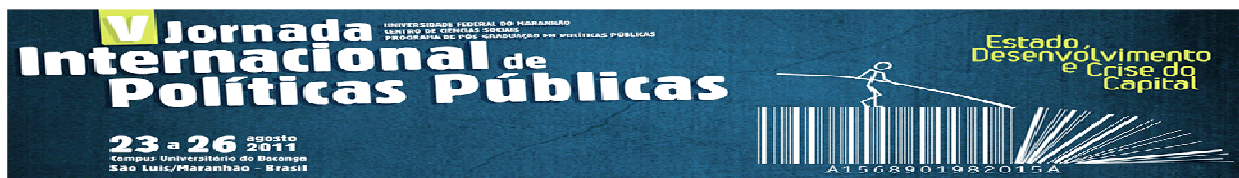
A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividades; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam (Estatuto da Terra, Lei Nº 4.504, de 30 de novembro de 1964).

Desta forma, o Estatuto se torna instrumento legal para que a luta dos camponeses tome novo fôlego articulando-se na reorganização dos povos do campo³ enquanto classe e movimento social organizado com o intuito de viabilizar a tão desejada reforma agrária. E, é na década de 1980 que estes povos se mostram como força social através de movimentos organizados da igreja, sindicatos rurais e camponeses com o objetivo do acesso a terra. Neste sentido é importante destacar o surgimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, que se tornou o *calcanhar de aquiles* do Estado no que concerne a luta por reforma agrária no Brasil.

O Estatuto da Terra associado à luta dos movimentos sociais e sindicais por reforma agrária devia contar também, como ação para sua implementação, com o I Plano Nacional de reforma Agrária, em 1985 no governo de José Sarney e a Constituição de 1988 no governo de Ulisses Guimarães, que foi um marco na luta pela democratização social, sobretudo para o Campo, ao prevê que a União deve *desapropriar por interesse social o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante previa e justa indenização em títulos da dívida agrária*. No entanto, mesmo prevendo a desapropriação de terras, a Constituição é passível de diferentes interpretações, e destas, surgem às divergências de compatibilizar a sua função social com os elementos ambiental, econômico e social. Assim, abriu-se uma brecha para que os interesses dos grandes proprietários, e também do Estado, se fundem em aspectos técnicos, como o índice de produtividade, a quantidade de hectares de um módulo rural, para minimizar desapropriações por interesse social, sobretudo em áreas de conflitos por terras.

Nesse contexto, a realidade da estrutura agrária no final dos anos 1990 ainda se evidencia frágil e debilitada, assim como no início da década de 1930, embora muitas teses e programas tenham sido estruturados, mas não desenvolvidos enquanto política pública.

³ Povos do Campo – considera-se povos do campo todos aqueles a margem do acesso a terra de forma digna e humana. A estes podemos nomear: sem terra, ribeirinhos, pescadores artesanais, quilombolas, etc.



Observa-se, assim, que as ações para a efetividade da Reforma Agrária definidas na Constituição de 1988, não obtiveram alcance prático, sobretudo, se a estas associarmos, já no séc XXI, a criação do II Plano Nacional de Reforma Agrária, em 2003, como política pública que:

pretende mudar a estrutura agrária brasileira. Isso exige necessariamente a democratização do acesso à terra, desconcentrando a estrutura fundiária, e ações dirigidas a impulsionar uma nova estrutura produtiva, fortalecendo os assentados da Reforma Agrária, a agricultura familiar, as comunidades rurais tradicionais e superando a desigualdade de gênero (II PNRA, 2003.p.8).

A esse desejo de mudança, verifica-se que nem um dos PNRAs foi capaz de desenvolver ações efetivas que alavancassem de fato a Reforma Agrária no Brasil, uma vez estes usaram como “alternativa” um modelo novo de acesso a terra, a compra e venda, a fim combater a pobreza rural, conseqüentemente os conflitos sociais do campo na luta por Reforma Agrária.

A este novo modelo implantado no final da década de 1990, através de acordos financeiros internacionais com recursos do Banco Mundial destaca-se a ação no nordeste brasileiro que foi “alvo” das primeiras tentativas de efetivar uma reforma agrária através da compra de terras por minifundistas e sem terra. Entretanto, destaca-se a este modelo alternativo diversos aspectos políticos, sociais e econômicos que por parte do Estado objetivavam sobretudo coibir e/ou minimizar os conflitos agrários por acesso a terra, haja vista que o Brasil se torna, assim como outros países subdesenvolvidos da África e América Latina, um espectador da Reforma Agrária de mercado que se constituiu em ação direta e concreta para os camponeses.

II. DO BRASIL PARA O CEARÁ – A INTERVENÇÃO DO BANCO MUNDIAL

A eminente necessidade por reforma agrária no Brasil se configura como uma ferramenta de ascensão política por parte dos grupos políticos que usufruem da questão, não com o intuito de problematizar e propor mudanças para a estrutura fundiária nacional, mas, sobretudo mostrar-se como “participantes de uma bandeira de luta”. No entanto, o que se observa é que a reforma agrária, assim como a educação e a saúde, se tornam palco para discursos partidários onde o principal objetivo não seria solucionar tais questões, e sim evidenciar seu papel politicamente correto ao Estado, o qual deve desenvolver e executar políticas públicas para sanar tais questões.

Neste sentido, interroga-se a que bandeira de luta estes partidários estão ancorados, ou ainda, a quem estão defendendo? Estas e outras inquietações nos remetem a reflexão de qual reforma agrária esta sendo criada, e para atender a quais demandas?

Assim, para compreendermos a estas e outras interrogações é preciso desvendar o sentido da lógica de desenvolvimento agrário neoliberal que se “infiltrou” na política nacional intencionando a manutenção da dependência econômica e financeira nos países pobres como dito anteriormente. Sauer e Pereira (2002) nos evidenciam que esta lógica se configura basicamente através de ações que visam estimular: a relação mercadológica da terra através do processo de compra e venda, e arrendamento; a individualização e privatização dos direitos de propriedades coletivas ou estatais; e, a privatização de grandes extensões de terras públicas e comunais.

Nessa perspectiva o Brasil se molda a lógica neoliberal do Banco Mundial⁴ no governo FHC, que pode ser caracterizado em dois momentos. O primeiro, de 1995 a 1998, onde a reforma agrária por desapropriações é alavancada através das lutas e reivindicações dos movimentos sociais e sindicais, os quais colocam no cenário nacional o embate ideológico e econômico da questão agrária. No entanto, apesar das lutas e conflitos sociais no Campo por desapropriação de latifúndios, o governo aceita ser a *mãe* da ideologia do Banco Mundial, *criando* em 1997 no Ceará, o projeto-piloto Projeto São José Agrário, ou mais conhecido como “Reforma Agrária Solidária”, que significou para o Brasil “*o abri alas*” no financiamento de terras, e conseqüentemente no enfraquecimento das desapropriações por interesse social.

Já o segundo momento, de 1999 a 2002, o governo FHC evidencia “*de que lado o estado está*”, haja vista que além do Projeto São José são criados mais dois programas de financiamentos de compras de terras, o Cédula da Terra, nos estados de Pernambuco, Bahia, Ceará, Maranhão e norte de Minas Gerais, e o Banco da Terra/fundo de Terras, a nível nacional. Ambos programas com o objetivo de “*combater a pobreza rural*”, no sentido de complementar a reforma agrária redistributiva.

Referente a esta complementação idealizada pelo governo FHC e seus partidários nos estados da federação, no decorrer de seus dois mandatos, de 1995 a 2002, Sauer e Pereira afirmam que:

⁴ É importante destacar que a estratégia de intervenção do Banco Mundial no Brasil se deu a partir da ação contraditória de legitimar a reforma agrária tradicional, ou seja, a necessidade de desapropriações via o poder do Estado no sentido de combater a pobreza rural. E de outro lado, passa desqualificar este modelo no sentido de evidenciar que a redistribuição de terras não seria capaz de diminuir as diferenças sociais do Campo. Entretanto a esta lógica contraditória observa-se o macro objetivo do Banco, e por que não dizer do Estado e dos grandes grupos econômicos rurais, de não mexer na estrutura agrária do Brasil, sobretudo com distribuição de terras de forma coletiva e organizada.

a “reforma agrária” era pensada sem qualquer relação com a transformação da estrutura fundiária brasileira, a democratização do poder político, o crescimento da produção agrícola e a mudança do modelo de desenvolvimento econômico, entendida como ampliação e fortalecimento do mercado interno de massas e redistribuição substantiva de renda e riqueza. Tratava-se, tão-somente, da realização pontual e dispersa de assentamentos de trabalhadores sem terra a fim de “aliviar” a pobreza rural. Não por acaso, o programa de reforma agrária vinculava-se, de início, ao famigerado Comunidade Solidária, de caráter notoriamente assistencialista. (SAUER e PEREIRA, Revista Proposta, nº 107, ano 30).

Este modelo de reforma agrária no decorrer do primeiro mandato FHC era massivamente combatido por movimentos sociais, como a Via Campesina, a Comissão Pastoral da Terra - CPT, o MST, e sindicais rurais como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - Contag e Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar – FETRAF. No entanto, no decorrer do seu segundo mandato um racha entre organizações sociais e sindicais sinaliza a alavancada da reforma agrária de mercado que passa a ser desenvolvida, e apoiada pela Contag e FETRAF, e implementada a partir da criação de um nono programa o Crédito Fundiário, com o objetivo também de “combater a pobreza rural”.

No Ceará, estas ações ganharam força, haja vista que o governo estadual, no mandato de Tasso Jereissati, era gestado pelo mesmo partido da federação, o PSDB, que combatia abertamente a luta por desapropriações de terras devolutas e os movimentos sociais organizados, uma vez que suas ações se norteavam pela especulação das terras e financeirização dos grandes proprietários e grupos econômicos.

Associa-se, ainda a ação de combate a reforma agrária com função social da terra, o fato de que no âmbito estadual e nacional impetrou-se a ordem política e ideológica da criminalização dos movimentos sociais do Campo, a fim de desviar a atenção da sociedade no sentido de que ela não compreendesse as demandas sociais, mas sim que repudia-se as ações e estratégias desenvolvidas pelos movimentos para alcançar suas lutas e reivindicações.

A criação destes programas culminou no ano de 2003, já no Governo Lula, na (re) criação do II Plano Nacional de Reforma Agrária, que embora tenha sido orientado por um governo de esquerda, manteve a lógica neoliberal, contrariando as esperanças dos movimentos sociais do campo que creditam uma nova agenda política e ideológica para o cenário da reforma agrária. Neste mesmo ano, como consequência do IIPNRA cria-se a política pública de acesso a terra por via do mercado, ou seja, através da concessão de créditos nos moldes do Banco Mundial, para minifundistas e sem terra, surge o Programa

Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), como a proposta de redenção da questão agrária brasileira.

Neste sentido, mais uma vez questionamos como a criação de programas direcionados para sem terra puderam simplesmente atender a lógica capitalista do Banco Mundial, sem que previamente fosse realizado minimamente um estudo de impactos? E ainda, por que disseminar bruscamente ações a nível nacional no decorrer de 04 anos, sem verificar e avaliar a viabilidade destas ações no cotidiano das famílias inicialmente “beneficiadas”, e por que não dizer, “ludibriadas”?

São essas e outras questões que despertaram o interesse de investigar e compreender o primeiro projeto-piloto do Banco Mundial no Brasil, intitulado Projeto São José, implementado experimentalmente no Ceará, um estado do nordeste marcado pela estereotipação sulista, assim como todos os outros estados nos destinos, mas que se diferenciava por ter nos seus governantes a mesma lógica de “desenvolvimento sustentável” neoliberal.

III. O NASCIMENTO DO FILHO PRÓDIGO – PROJETO SÃO JOSÉ

O nascimento do primeiro filho do mercado de terras no Brasil aconteceu no Ceará e foi batizado como Projeto São José (ou “Reforma Agrária Solidária”), ou ainda Projeto São José – Ação fundiária, através de acordo do Governo do Estado com o Banco Mundial (BIRD), no ano de 1996, por meio de Convênio de Cooperação Técnica com o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Para esta efetivação foram aportados pelo governo pouco mais R\$ 4 milhões, a serem complementados com R\$ 6 milhões via Banco Mundial. Esse investimento se consolidou no financiamento de 44 imóveis⁵, distribuídos no Ceará, atendendo 694 famílias, em 23.700 ha.

O programa foi instalado mesmo com o Estado reconhecendo que alguns ajustes⁶ eram necessários, no sentido de disponibilizar igual tratamento aos assentados das áreas

⁵ Referente às metas observam-se outros números, inicialmente objetivavam atender 800 famílias em 01 ano, com a aquisição de aproximadamente 40.000 hectares de terra, o que não pode ser alcançado tanto pela especulação imobiliária dos latifundiários, quanto pela fragilidade do processo de divulgação do Programa, que não conseguiu obter a compreensão dos trabalhadores e trabalhadoras rurais no que concerne aos mecanismos e meios de adesão a compra da terra (BRANDÃO, 2000). Pode-se associar, ainda, a estas dificuldades, a permanente luta de oposição do MST Ceará no enfrentamento para a efetivação do Programa.

⁶ Vê proposta de ajustes do relatório INCRA/FAO em parceria com Universidade Federal do Ceará – UFC de 1998 em Reforma Agrária e desenvolvimento sustentável/ Ministério do Desenvolvimento Agrário. Pedro Sisanando Leite *et alii* (orgs). Brasília: Paralelo 15/ Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento/MDA, 2000.

oriundas de desapropriações por interesse social. Percebe-se, atualmente, que os entraves apresentados em 1998, como propostas de mudanças permanecem sendo ações emergenciais. Destaca-se entre estas, a necessidade de amortização e carências, acesso a custeios e créditos, além de outras políticas públicas como a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), as quais somente foram discutidas a partir da ação do MST no ano de 2007, junto ao Governo Cid Gomes, que conquistou através da luta: o perdão da taxa de juros da TJLP, apenas taxas de manutenção do BNB; aumento no tempo para pagamento até 2020; custos cartoriais de assunção de dívidas de associações e escrituração.

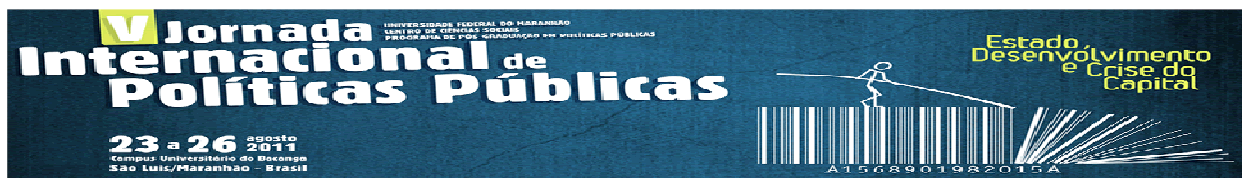
Estas são conquistas importantes para as famílias que realizarem o processo de repactuação de dívidas, porém observa-se novos entraves nas renegociações das dívidas, haja vista que tanto pela burocratização institucional do Estado e dos Bancos, quanto pela discredibilidade, diga-se medo, por parte das famílias em novamente assumir uma dívida a repactuação pode não acontecer. Observa-se, assim, que os 44 assentamentos voltam à compor agenda política do Estado, embora ainda demandem as mesmas ações de melhorias das suas condições de vida no contexto social, cultural, político e econômico a que lhes foi *prometido* no processo de compra da terra.

IV. CONCLUSÃO

Pensar a realidade das famílias assentadas nos 44 assentamentos do PSJ no Ceará é buscar a compreensão sobre o processo contraditório da criação de assentamentos rurais no Brasil, visto que a lógica mercantil de acesso a terra não possibilita a Reforma Agrária, conseqüentemente inválida a (re) estruturação fundiária no moldes do campesinato.

Assim, o que se observa é uma realidade agrária fragmentada no âmbito social, político e econômico, sobretudo para famílias assentadas via financiamento, que sem meios de melhoria das condições produtivas e reprodutivas de vida encontram-se desestruturadas na sua organização social.

Dessa forma, podemos destacar o descaso do Estado na implementação de políticas públicas que intensifiquem mudanças na realidade de vida destas famílias. Ao contrário, o que vemos é a manutenção da lógica do mercado de terras se perpetuando Brasil a dentro, enfraquecendo a luta social dos movimentos organizados em prol da Reforma Agrária.



Entretanto, temos um olhar otimista de que a reforma agrária por interesse social será capaz de se instrumentalizar enquanto política pública efetiva, e desqualificar a dita política pública de complementaridade a Reforma Agrária.

IV. REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Wilson. **A Reforma Agrária Solidária no Ceará**. in: ____ Reforma Agrária e desenvolvimento sustentável/ Ministério do Desenvolvimento Agrário. Pedro Sisnando Leite *et al* (orgs). Brasília: Paralelo 15/ Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento/MDA, 2000.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Estatuto da Terra. Lei nº 4.504 de 30 de Novembro de 1964. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/institucional/leispronaf>.

SAUAER, Sergio. PEREIRA, João Marcio Mendes. **A reforma agrária de mercado do Banco Mundial no Brasil**. Revista Proposta, dez/fev, nº107, ano 30, 2002.

SAUER, Sérgio. **A terra por uma cédula**: estudo sobre a “reforma agrária de mercado”. in: ____O Banco Mundial e a terra; ofensiva e resistência na América Latina e Àsia. MARTINS, Monica Dias. São Paulo: Viramundo, 2004.

SDA - Secretaria do Desenvolvimento Agrário- / **Unidade Técnica - UTE**: Coordenadoria do Crédito Fundiário. Fortaleza, 2010. Mimeo.

STÈDILE, João Pedro (org.) **A questão agrária no Brasil – programas de reforma agrária**: 1946-2003. Expressão Gráfica, 2005.