

## **TERRITORIALIZAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO NO BRASIL (2000 – 2004)**

**Eraldo da Silva Ramos Filho - Professor da Universidade Federal de Sergipe,  
Pesquisador do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – NERA,  
Doutorando em Geografia na Universidade Estadual Paulista – FCT/UNESP**

[eramosfilho@gmail.com](mailto:eramosfilho@gmail.com)

**Elienai Constatino Gonçalves – Graduando em Geografia na Universidade Estadual  
Paulista – FCT/UNESP, Pesquisador do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de  
Reforma Agrária – NERA**

[elienai\\_cg@yahoo.com.br](mailto:elienai_cg@yahoo.com.br)

**Marcel Nunes Ribeiro - Graduando em Geografia na Universidade Estadual Paulista –  
FCT/UNESP, Pesquisador do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma  
Agrária – NERA**

[marcel\\_nr@hotmail.com](mailto:marcel_nr@hotmail.com)

**Bianchi Agostini Gobbo - Graduando em Geografia na Universidade Estadual Paulista  
– FCT/UNESP, Pesquisador do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma  
Agrária – NERA**

[bianchi\\_o\\_profeta@yahoo.com.br](mailto:bianchi_o_profeta@yahoo.com.br)

### **Introdução**

No início de 2003 presenciamos na sociedade brasileira a retomada das esperanças por alterações sociais, direcionadas para a redução das desigualdades, o resgate e garantia da cidadania para uma parcela maior da população. Um importante fator nutriente deste sentimento foi a eleição e posse (em janeiro de 2003) na Presidência da República, do ex-líder sindical Luiz Inácio *Lula* da Silva.

Uma parcela destes anseios emergia da expectativa de ações e implementação de políticas públicas que caminhassem na direção do cumprimento do II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) intitulado *Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural*, conquistado mediante pressão, pelos movimentos sociais que lutam pela terra e pela reforma agrária no Brasil, em novembro de 2003.

Este plano representa, em parte, uma ruptura com a postura anteriormente adotada frente à questão agrária, já que estabelece metas a serem cumpridas até o final do mandato no tocante a diferentes dimensões do campo a exemplo da: valorização das relações étnicas, de gênero e diversidade cultural, regularização fundiária, investimentos em ações voltadas para a educação do campo, implantação de novos assentamentos e a recuperação dos já existentes, bem como, prosseguimento dos programas de crédito fundiário.

Decorridos dois anos do referido Plano e praticamente três anos do mandato, nenhuma das metas foi cumprida, a violência no campo contra os trabalhadores e suas lideranças mantém-se implacável, a política econômica continua voltada para a redução dos gastos públicos e estímulo à produção e exportação de commodities com vistas à manutenção de uma balança comercial superavitária e cumprimento dos serviços da dívida externa.

A manutenção da postura adotada com o ajuste neoliberal, fundada no paradigma do capitalismo agrário, na qual, as políticas públicas para o campo priorizam a difusão da concepção de alívio da pobreza rural, a substituição da questão agrária pelas políticas de desenvolvimento territorial rural, o fortalecimento do agricultor familiar e negação da existência do camponês, dificulta o avanço das metas do Plano.

Este governo se mostra reticente em atender as reivindicações dos camponeses realizadas por meio de sua marcha<sup>1</sup>, das suas conferências e fóruns, das ocupações de prédios públicos ou qualquer outra tática de pressão política.

Neste texto, buscamos analisar dois dos diferentes mecanismos de acesso à terra previstos no II PNRA: o assentamento de 400.000 novas famílias pela reforma agrária e 130.000 via Programa Nacional de Crédito Fundiário.

Nosso objetivo central é comparar os processos de territorialização da reforma agrária e da reforma agrária de mercado no Brasil, no período compreendido entre 2000 a 2004.

Compreendemos por territorialização o processo relacional e histórico de construção dos territórios, seja mediante a expansão de sua escala, seja mediante a construção de novos territórios, condicionada pela busca do controle de porções de espaço mediante a conflitualidade exercida por/entre atores sintagmáticos e paradigmáticos.

A territorialização é permanentemente acompanhada de outros dois processos contrários e constituintes: a desterritorialização e a reterritorialização.

Temos ainda dois objetivos específicos: discutir a extensão destes programas nos últimos anos do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e nos dois primeiros anos do governo Luís Inácio *Lula* da Silva e identificar na territorialização tendência à concentração ou dispersão espacial dos empreendimentos de crédito fundiário.

Com o intuito de atingir nossos objetivos inserimos no Banco de Dados da Luta pela Terra (DATALUTA - Assentamentos) os dados correspondentes a número de famílias, áreas, projetos e ano, dos empreendimentos de crédito fundiário fornecidos pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). Em seguida, procedemos a sua sistematização e construção de tabelas, gráficos e cartogramas. O mesmo foi realizado para os dados referentes à reforma agrária.

Em virtude da finalidade e do espaço que dispomos neste artigo, elegemos apenas três unidades federativas para realizar a representação cartográfica dos dois processos em análise, na tentativa de visualizar a dinâmica de territorialização dos programas em estudo na escala estadual.

---

<sup>1</sup> De 1º a 18 de maio de 2005 foi realizada pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra a Marcha Nacional pela Reforma Agrária que pôs em movimento, nos 200 Km que separam Goiânia de Brasília, milhares de sem-terra, intelectuais, políticos, estudantes, líderes religiosos.

Considerando o pioneirismo regional na implementação de empreendimentos de reforma agrária de mercado (RAM) e o significativo montante destes empreendimentos e número de famílias atingidas, elegemos os estados de Minas Gerais e Santa Catarina para a referida representação cartográfica.

Assim, na primeira seção situamos as políticas de terras do Banco Mundial, na segunda seção analisamos comparativamente o processo de territorialização dos assentamentos de reforma agrária e dos empreendimentos de crédito fundiário no Brasil de 2000 a 2004, por período de governo; já na terceira parte, na escala local analisamos comparativamente a forma e a escala de territorialização destes projetos nos estados do Ceará, Minas Gerais e Santa Catarina, e, por fim, procedemos às considerações finais.

### **A “reforma agrária” do Banco Mundial**

Os últimos 15 anos têm sido marcados por uma mudança de postura do Banco Mundial frente às políticas de terras. Após os ajustes estruturais, imposição de medidas neoliberais de todo o tipo e financiamento de infra-estrutura e mega-projetos, a instituição passou a enfatizar a questão da terra como estratégia de desenvolvimento rural. Nesta política setorial a reforma agrária tornou-se central, de certa forma proibida em muitos países há vinte anos, atualmente precisa ser melhor situada nos programas do Banco.

Esta mudança de postura deriva dos estudos promovidos por seus *think thanks* (Bourdieu, 2001) e ressalta ao menos três perspectivas: a redistribuição da terra como elemento crucial para o crescimento econômico; atração de investimentos privados para as áreas rurais; e a preocupação, meramente retórica, com a redução ou alívio da pobreza (e não com sua eliminação).

São basicamente 4 conjuntos de políticas de terras que não necessariamente ocorrem nesta ordem. Podem ser implantadas aleatoriamente e simultaneamente, a depender da(s) conjuntura(s) política(s) e da correlação de forças em dada sociedade.

O primeiro conjunto de políticas visa conhecer a posse das terras, organizar os negócios, reduzir o caos para que em um futuro próximo possa entrar em operação o mercado de terras. Com a *administração da terra* (titulação, registro ou mapeamento) os produtores têm a garantia dos empréstimos, da mesma forma que os investidores precisam da garantia dos pagamentos. Portanto, é importante a segurança do direito de propriedade, a fim de que a terra seja ofertada como garantia e/ou estímulo nas operações financeiras.

A segunda política que é a de privatização de terras públicas e comunais, implementada sob a forma de concessões a corporações que se comprometem a realizar investimentos nas áreas rurais e/ou realizar um tipo de *reforma agrária* orientada pelo Banco.

A terceira política institui o direito legal de vender, alugar, arrendar ou hipotecar as terras como garantia de empréstimo. Como os títulos da terra passam a ser alienáveis, esta pode ainda servir como moeda em um empreendimento, no qual os capitalistas entram com os investimentos e o camponês com a terra. No caso do fracasso do empreendimento todos perdem. O capitalista o montante investido e o camponês a terra. Com este tipo de posse, frente aos períodos de alta dos preços da terra ou de baixas da safra os camponeses podem vender suas terras. Ocorre que ao vender este bem, tão logo o dinheiro acaba, ficam sem a terra e sem emprego, portanto mais empobrecidos.

Formado o mercado de terras forjam-se, agora, as condições necessárias para a implementação de

uma política geral de crédito: os chamados *bancos da terra* ou *fundos de terras*. Estes, por sua vez, consistem em fundos estimulados pelo BM e outros doadores nos países onde se verifica uma má distribuição fundiária, e, portanto, dificuldade de crescimento econômico.

Uma vez realizados os financiamentos, os países credores devem criar (ao longo do tempo) seus próprios fundos creditícios com a finalidade de conceder créditos fundiários aos sujeitos sociais que demandam terras, para que estes possam comprá-la no mercado já em funcionamento.

Este modelo de endividamento externo para compra e venda de terras foi denominado pelo Banco de *reforma agrária dirigida pelo mercado, reforma agrária assistida pelo mercado* ou *reforma agrária baseada na comunidade*.

Esta política de *reforma agrária* neoliberal busca a resolução do conflito histórico entre sem-terra e latifundiários em países que a concentração fundiária é exacerbada.

### **A territorialização da Reforma Agrária e Reforma Agrária de Mercado**

No caso brasileiro, as políticas de terras do Banco Mundial passaram a ser implementadas durante o governo FHC. Conforme mencionado alhures incorporou-se a perspectiva do desenvolvimento rural em oposição à questão agrária. Foram introduzidas as políticas de crédito fundiário, inclusive com a alteração do marco legal com a criação do Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra, mediante aprovação de lei complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, embora a reforma agrária continue como preceito constitucional.

Voltando-nos para o II PNRA e comparando as metas de reforma agrária e reforma agrária de mercado, evidencia-se que o montante de famílias a serem atingidas pelo crédito fundiário representa 32,5% do efetivo de famílias previstas para assentamento via desapropriação. Representa também, cerca de 25% do total de famílias previstas para assentamento no período.

Se compararmos com o governo Cardoso, que de 1995 a 2002 assentou cerca de 471.991 famílias através da desapropriação e 32.207 mil famílias pelos os programas da reforma agrária de mercado, o que representa 6,8 % das famílias assentadas via desapropriação, constata-se uma perspectiva de ampliação da entrada na terra mediada pelo mercado. Para tanto, o atual governo já aprovou junto ao Banco Mundial novos empréstimos, a juros de mercado internacional, de forma a viabilizar mais duas etapas do crédito fundiário no Brasil. (PEREIRA, 2004)

Novos arranjos institucionais e políticos foram implementados. Extinguiu-se os desgastados projetos Cédula da Terra e Banco da Terra e em seus lugares, foram criados substitutos no contexto do PNCF que se constitui de três projetos: Combate à Pobreza Rural – CPR (o ingresso dos mutuários se dá mediante a formação de associações e apresenta como principal lócus de implementação os estados da região Nordeste – equivale ao extinto Cédula da Terra); Consolidação da Agricultura Familiar – CAF (o acesso dos mutuários se dá individualmente e está voltado para os estados da região Sul e Sudeste – substituiu o Banco da Terra); Nossa Primeira Terra – NPT (programa voltado para jovens sem-terra, agricultores e filhos de agricultores, e/ou egressos das escolas agrotécnicas, escolas rurais dentre outras, que se encontrem na faixa etária de 18 a 24 anos, dentre outros critérios de elegibilidade).

Angariou-se também, o apoio técnico e político de importantes movimentos sindicais rurais, a exemplo da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura – CONTAG e da Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar – FETRAF – Brasil.

O PNCF já se territorializou por 20 estados brasileiros. Dentre eles, os estados mais expressivos em número de famílias, no período em estudo estão representados no quadro 01. Também há empreendimentos de crédito fundiário nos estados: do Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo.

Segundo técnicos do referido programa, neste momento 28.000 novas solicitações de compra de terras estão tramitando, e, negociações com vistas a garantir a expansão do PNCF para os estados de Rondônia, Amazonas e Pará estão em curso.

QUADRO 01 – FAMÍLIAS ASSENTADAS EM EMPREENDIMENTOS DE CRÉDITO  
FUNDIÁRIO POR ESTADO (2000 – 2004)

Estados	Nº de empreendimentos	Famílias	Área
Maranhão	188	4.995	162.375
Pernambuco	189	4.494	43.536
Bahia	116	4.232	84.284
Minas Gerais	270	3.901	139.890
Piauí	207	3.822	96.347
Ceará	211	3.241	109.731
Rio Grande do Norte	94	1.678	26.052
Paraíba	155	1.577	36.502
Santa Catarina	1.055	1.395	88.712
Alagoas	60	1.350	13.963
Sergipe	226	1.205	12.479
Rio Grande do Sul	794	816	20.151
Paraná	206	783	9.058
Goiás	120	715	11.085

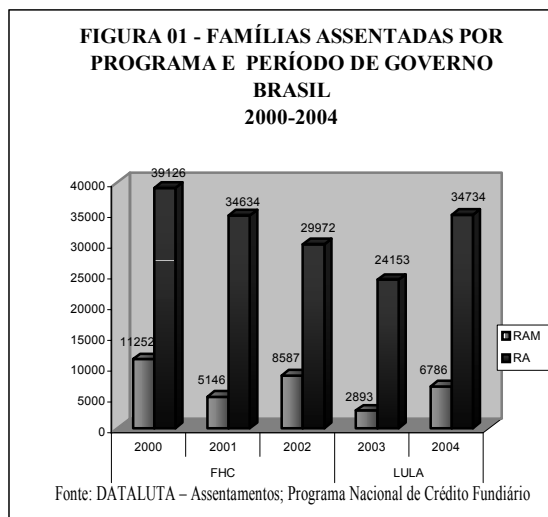
Fonte: Programa Nacional de Crédito Fundiário (situação em novembro de 2004)

Embora os arranjos institucionais, as metas traçadas e a escala de abrangência já atingida pela RAM sinalizem pra uma pretensão de expansão da participação do número de famílias a serem assentadas pelo crédito fundiário, o movimento do real não acompanha a planificação, ou menos no período em estudo.

Objetivamente a figura 01 nos apresenta que o governo Lula apresenta uma significativa redução do número global de famílias assentadas se comparado com o governo FHC, em particular nos seus três últimos anos.

Fica explícito também que em todo o período em análise, a reforma agrária é predominante se comparada com o número de famílias em empreendimentos de crédito fundiário.

Contudo, evidencia-se um processo de declínio do número de assentamentos de reforma agrária de 2000 a 2003 que pode ser compreendido, sobretudo no intervalo de 2001 a 2002, como o período em que o governo FHC coloca em prática suas medidas provisórias de criminalização da luta pela terra, provocando um arrefecimento desta última.



Considerando que os assentamentos de reforma agrária resultam em sua grande maioria dos processos de ocupação da terra, a repressão destas, contribuiu, dentre outras questões, para este processo de declínio do número de assentamentos.

Embora, 2004 marque a retomada do processo de ampliação do número de famílias assentadas no governo Lula, o seu efetivo ainda é muito menor que o do governo anterior, e, muito abaixo das metas previstas no II PNRA.

O quantitativo atual de famílias assentadas a partir de 2003 nos faz crer, mesmo antecipadamente, que tal meta (400 mil novas famílias assentadas) dificilmente será cumprida. O governo Lula corre ainda o risco de assentar um número de famílias inferior ao governo passado.

No tocante aos empreendimentos de crédito fundiário, também visualizamos uma redução significativa do número de famílias que se deu em virtude da necessidade de repactuação dos convênios do governo federal e governos locais para a implementação dos programas de crédito fundiário. O ano de 2004, quando muitos dos arranjos institucionais já estavam encaminhados, verifica-se uma gradativa elevação do número de famílias ingressante nestes projetos.

Deste modo, mesmo que haja um aumento do número total de famílias em reforma agrária e em crédito fundiário no ano de 2004, o percentual de famílias em crédito fundiário com relação ao total de famílias assentadas subiu de 11,97% em 2003 para 16,34% em 2004.

Esta política voltada para a criação e recriação do campesinato, mediada pelo mercado, tem os recursos assegurados para a implementação das metas previstas no II PNRA e dispõe do apoio político e operacional da CONTAG e FETRAF – Brasil. Outras questões como os novos acordos de empréstimos firmados junto ao banco mundial, montante de novas solicitações em trâmite, o acompanhamento do número de novos contratos já firmados em 2005, nos faz crer que, somente questões de ordem macro-econômica como contingenciamento de verbas ou a intensificação da luta política contra este mecanismo de acesso à terra, poderá ao final do governo Lula resultar no descumprimento das metas de ingresso de 130 mil famílias na terra pelo PNCF.

Os dados evidenciam ainda, um declínio do número total de projetos de assentamentos e empreendimentos de crédito fundiário, bem como de famílias assentadas, se compararmos os governos FHC e Lula. Contudo, o comportamento do Brasil no número de empreendimentos de crédito fundiário supera o de assentamentos de reforma agrária em todos os anos e períodos de

governo.

Denota, portanto, a celeridade da implantação destes empreendimentos tendo em vista a mediação do mercado e a disponibilidade de recursos, em que pese o menor número de famílias contempladas por este programa.

Isto se deve à entrada de grande número de famílias individualmente ou por meio de associações que agregam poucas famílias, ao contrário do ocorrido nos assentamentos de reforma agrária, onde as associações geralmente reúnem centenas de famílias.

### **A territorialização da Reforma Agrária e da Reforma Agrária de Mercado em Minas Gerais e Santa Catarina**

Ao observarmos, as figuras 2, 3 e 4 que representam a distribuição espacial dos dois processos em tela respectivamente, nos estados de Minas Gerais e Santa Catarina, percebemos que a reforma agrária é predominante mas, também que suas territorializações se dão em escalas distintas.

Se compararmos o processo desde a implantação do primeiro assentamento de reforma agrária (figuras 2 e 3) também se constata o predomínio da reforma agrária, bem como, uma tendência de concentração destes assentamentos em algumas regiões dos respectivos estados. Isto ocorre porque para sua implantação são necessárias diferentes condições (existência de imóveis com terras improdutivas, tamanho mínimo para reforma agrária, efetivação de luta pela terra mediante ocupações na maioria dos casos, etc).

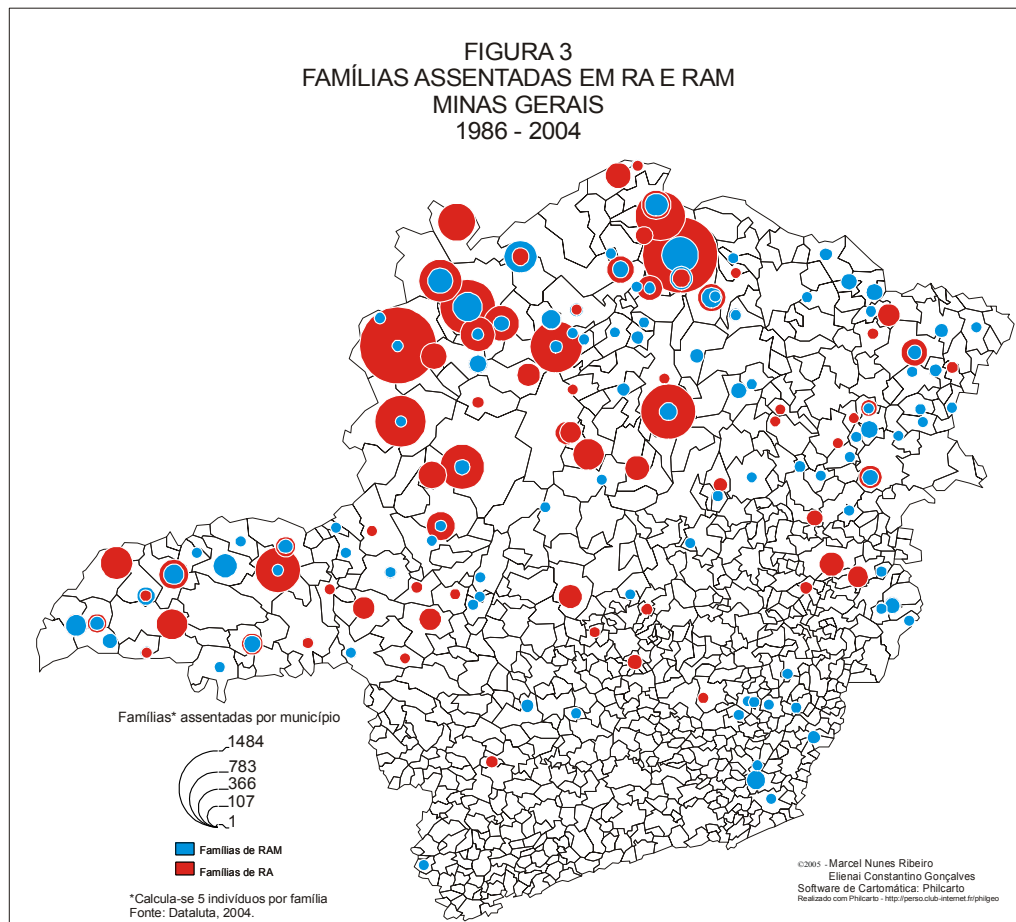
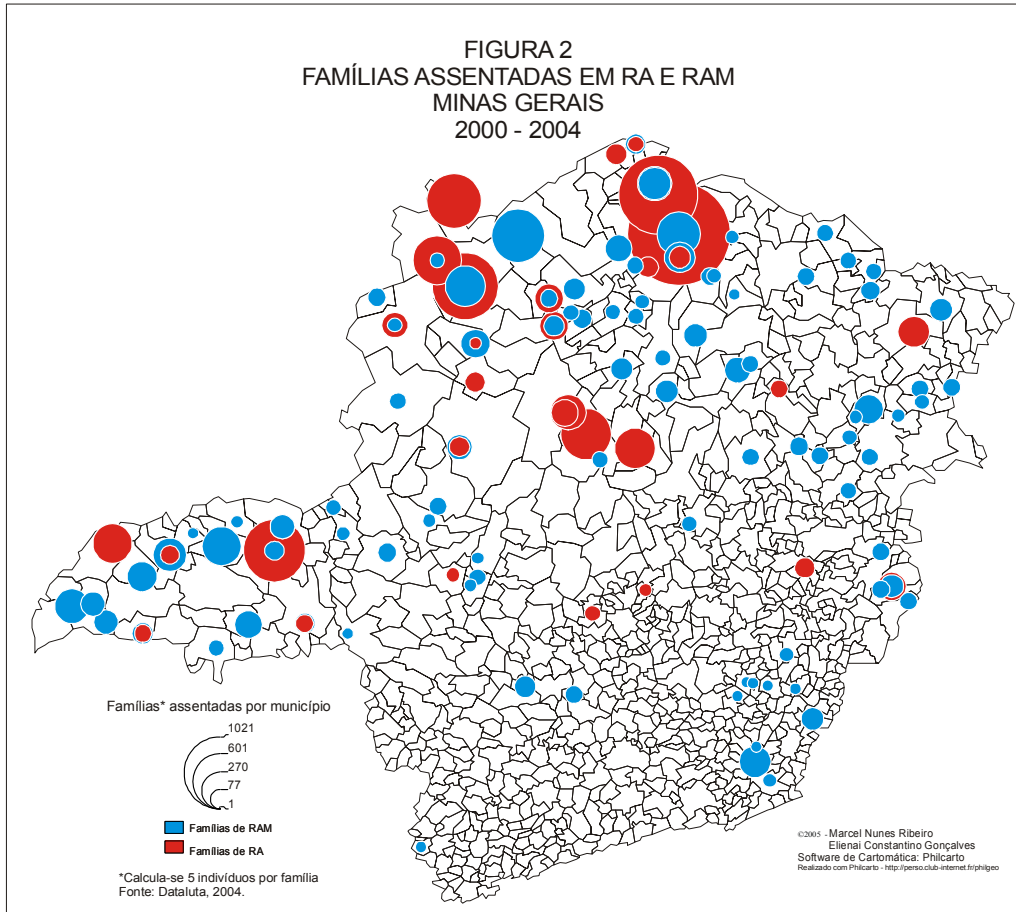
Já os empreendimentos de crédito fundiário, por poderem incorporar apenas aqueles imóveis que não são passíveis de desapropriação e por possibilitarem o pagamento à vista aos proprietários, muitas vezes em condições extremamente favoráveis, tendem a pulverizar-se pelo território, onde existe, de um lado camponeses credores do crédito fundiário e do outro os proprietários com estoques de terras para colocá-las à venda.

Chama-nos a atenção que os empreendimentos de RAM se territorializam, inclusive, onde teoricamente existe um campo de conflito pela terra, ou seja, nas localidades onde predominam os assentamentos de reforma agrária.

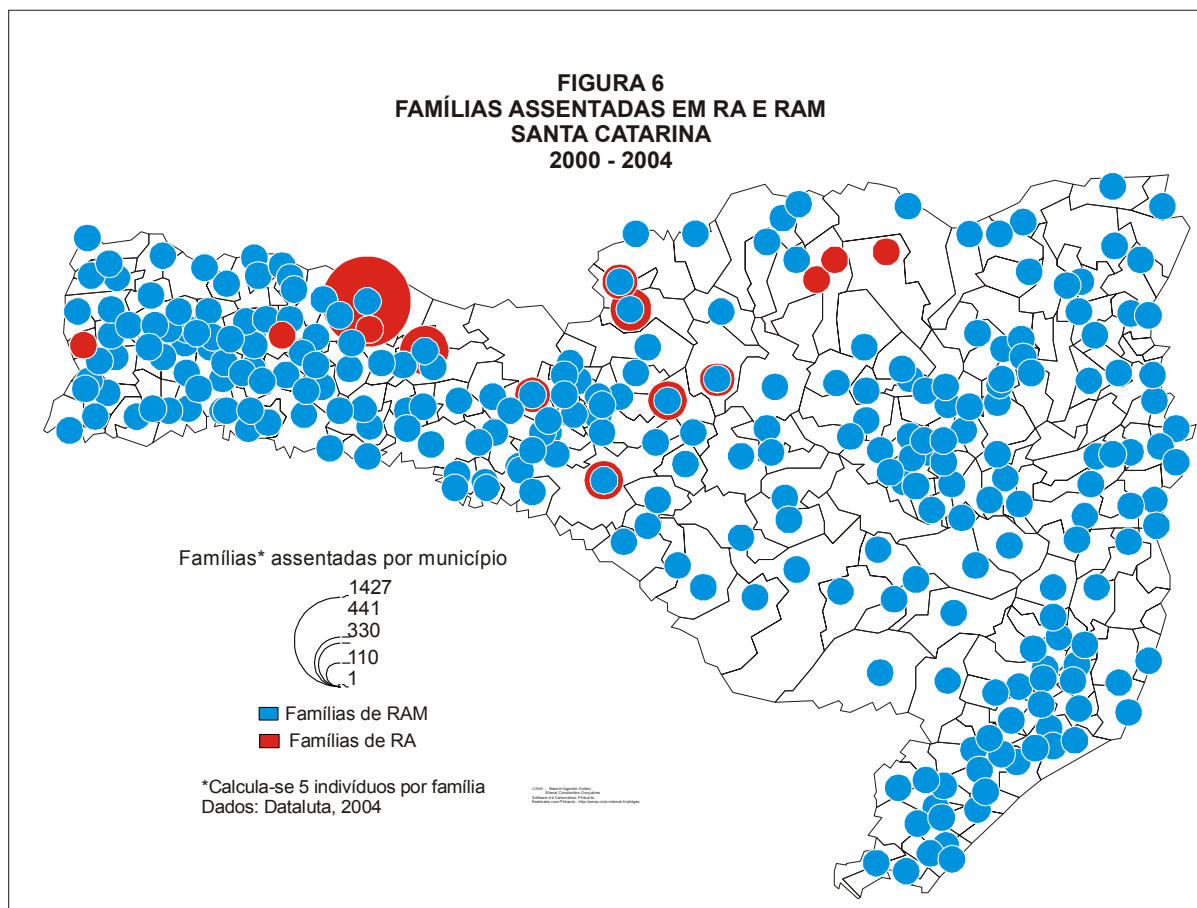
Para os defensores de uma reforma agrária aos moldes do Banco Mundial, estes cartogramas de famílias assentadas remetidos abaixo podem estimular defesas que a reforma agrária segue um célere curso no Brasil. Todavia, gostaríamos de enfatizar que não devemos confundir a reforma agrária com os programas voltados para o financiamento de compra e venda de terras.

Compreendemos por reforma agrária uma política pública, de competência do Estado, expressa por meio de um plano, que visa à desconcentração fundiária, tendo a obtenção de terra prioritariamente por meio da desapropriação, para criação e recriação do campesinato, garantindo o acesso e a permanência na terra.

É preciso considerar ainda que a reforma agrária deve ser acompanhada de políticas que contemplem o crédito, educação, saúde, moradia, infra-estrutura comunitária, transporte, produção, assessoria técnica social, ambiental, tecnologia, valorização cultural, etc. Outra questão central reside na perspectiva de ruptura com a lógica rentista e não produtiva da propriedade da terra, que tem sustentado o latifúndio em nosso país e penalizado o conjunto da população brasileira desde, pelo menos, a Lei de Terras de 1850.







### Considerações finais

A partir dos dados acima apresentados é possível inferir que a reforma agrária prevista na constituição de 1988 e na Lei 8.629 de 25 de fevereiro de 1993 caracteriza-se como o principal mecanismo que possibilita a criação e recriação do campesinato no país. Porém duas considerações precisam ser tecidas: a primeira diz respeito ao protagonismo dos movimentos sociais que lutam pela terra e pela reforma agrária, no exercício de diferentes formas de pressão para que a lei seja cumprida.

Outra consideração é que não devemos perder de vista que nos últimos 8 anos, os governos têm incorporado as políticas neoliberais de terra propagadas pelo Banco Mundial. O PNCF é apenas uma destas dimensões.

A análise dos dados apresenta-nos um processo de redução do número de famílias assentadas seja nos empreendimentos de crédito fundiário, seja nos assentamentos de reforma agrária.

Embora o número de famílias que compraram terras por uma das diferentes modalidades da reforma agrária de mercado ainda não seja predominante, as territorialidades construídas nestes empreendimentos têm proporcionado a promoção (ou agravamento) do controle social em detrimento da ressocialização e emancipação dos camponeses.

A institucionalização da RAM, mediante a lei complementar que criou o Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra, o estabelecimento de novos empréstimos junto ao BM para a realização de novas etapas deste programa, a expansão do programa de crédito fundiário para outros estados brasileiros, a adesão política do movimento sindical rural dentre outros elementos, evidencia a intencionalidade de tornar esta forma de acesso à terra uma política permanente.

Como o mercado é um espaço do capital, no qual o campesinato não dispõe de autonomia, vislumbramos a possibilidade de agravamento dos problemas do campo brasileiro.

Não será no espaço do capital que o Estado conseguirá combater a pobreza, até porque esta faz parte da contradição do próprio capital.

### **Bibliografia**

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 2 ed. São Paulo/Campinas: Hucitec/Editora da Unicamp, 1998.

BOURDIEU, P. **Contrafogos II: por um movimento social europeu**. Jorge Zahar Editor: Rio de Janeiro, 2001.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2004.

MARTINS, M. D. (org.) **O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia**. São Paulo, Viramundo, 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Presidente (2003 – 2006: Lula). **Plano nacional de reforma agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural**. Brasília: Nov. 2003.

PEREIRA, J. M. M. **O modelo de reforma agrária de mercado do banco mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro**. Teoria, luta política e balanço de resultados. Rio de Janeiro, RJ, 2004. 281. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade) – CPDA, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAMOS FILHO, E. da S. Notas sobre a reforma agrária e o mercado de terras em sergipe. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 17, 2004, Gramado. **Tradição X tecnologia: as novas territorialidades do espaço agrário brasileiro**. Porto Alegre: UFRGS, 2004. 1 CD-ROM.

ROSSET, P. O bom, o mal e o Feio: a política fundiária do Banco Mundial. In: MARTINS, M. D. (org.). **O Banco Mundial e a Terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia**. São Paulo: Viramundo, 2004, p.16-24.