

MARCHAS E CONTRA-MARCHAS NA POLÍTICA AGRÁRIA NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)

Leonilde Medeiros*

Sérgio Leite*

1. Introdução

No início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, o debate político estava centrado na política de estabilização e combate à inflação e o tema agrário parecia ter perdido seu lugar.¹ No entanto, alguns fatos alteraram esse quadro, especialmente as ações de extrema violência policial em relação aos trabalhadores rurais ("massacres" de Corumbiara, em Rondônia, em 1995 e Eldorado de Carajás, no Pará, em 1996) e a retomada das ocupações de terra, não só pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e outros movimentos de luta por terra que proliferaram em diversas regiões do país, mas também por diversos sindicatos e federações ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag). Esses acontecimentos deram novo destaque à questão agrária e levaram o governo a criar, já em 1996, o Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), mais tarde transformado em Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), retirando o tema da alçada do Ministério da Agricultura, tradicional espaço de controle dos grandes empresários rurais, e subordinando-o mais diretamente à Presidência da República. Essa mudança foi a primeira sinalização de uma ofensiva política governamental com o intuito de retomar a iniciativa política em relação às demandas emergentes.

Paralelamente, o MST, principal expressão organizativa da luta pela terra no país, intensificou as mobilizações e procurou conquistar o apoio da opinião pública. O ponto alto foi a organização de uma "marcha" que partiu de diversas localidades do país e chegou a Brasília no dia em que o massacre de Eldorado de Carajás completava um ano (abril de 1997).² Com cerca

* Professores do Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ) e Pesquisadores-bolsistas do CNPq. Os autores agradecem os comentários da equipe do Inesc sobre uma primeira versão do texto.

¹ Na campanha presidencial de 1994 o tema era secundário no programa da base de partidos coligados que assumiria o poder em 1995. Já no início do governo a política de assentamentos, por exemplo, ficou restrita ao Programa Comunidade Solidária, que adotava uma perspectiva essencialmente assistencialista sobre o assunto.

² As marchas vêm sendo um recurso bastante utilizado por determinados segmentos sociais, em especial trabalhadores do campo, com o objetivo de produzir visibilidade para suas demandas. Mas houve momentos em que também empresários rurais lançaram mão delas. Em 1995, por exemplo, médios e grandes agricultores de diferentes regiões do país realizaram marcha sobre Brasília ("caminhãoço"), protestando contra o descasamento entre os índices de correção da dívida dos empréstimos rurais e aqueles aplicados aos preços

de três meses de duração, a marcha colocou as demandas dos “sem terra” nas primeiras páginas dos jornais e nos espaços nobres dos noticiários televisivos. A sua chegada a Brasília capitalizou insatisfações diversas e nucleou a primeira manifestação popular contra o governo.

A ampliação da demanda por terra colocava, para o poder central, o desafio de minimizar a crescente capacidade de mobilização do MST, de forma a reduzir seu papel de principal personagem nessa luta. As iniciativas governamentais foram não só uma tentativa de reversão dessa equação, mas principalmente de rever a concepção de reforma agrária, descentralizando-a, atribuindo novas competências aos estados e municípios e buscando adequá-la à lógica do mercado.

Resumidamente, poderíamos dizer que essa estratégia desembocaria no redesenho da política de intervenção governamental no espaço agrário, consolidando uma opção de política pública crescentemente voltada ao que se convencionou chamar de “reforma agrária de mercado”, em detrimento da prioridade ao processo de desapropriação por interesse social, programa que, mesmo assim, concentrou as atenções da gestão governamental paralelamente à implantação de uma política de fortalecimento da agricultura familiar. Essas três dimensões da política agrária das duas administrações de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) serão abordadas na seqüência.³

2. A emergência do “Novo Mundo Rural”

O redesenho da política governamental regeu-se pelos parâmetros de uma proposta de reforma do Estado, cujas diretrizes eram a descentralização de ações, o enxugamento da máquina administrativa e a privatização. Fez-se por meio da criação, por vezes sem grande alarde, de uma série de aparatos institucionais, muitos deles viabilizados por medidas provisórias, decretos ou leis complementares. No seu conjunto, elas, de um lado, agilizaram as ações fundiárias governamentais, eliminando alguns gargalos; de outro, buscaram tirar dos movimentos de luta por terra suas iniciativas.

A nova legislação criou instrumentos que visavam acelerar a obtenção de terras para realização de assentamentos rurais. Entre eles, destacam-se: agilização no rito sumário, permitindo que a imissão na posse da terra se fizesse no máximo em 48 horas após o ajuizamento da ação de desapropriação; vistoria das terras com acompanhamento pelas entidades sindicais patronais (Confederação Nacional da Agricultura) e de trabalhadores

mínimos (cf. Palmeira e Leite, 1998).

³ Devido ao tamanho limitado desse texto recomendamos ao leitor que desejar obter informações, inclusive quantitativas, mais detalhadas sobre a execução e o resultado das políticas em questão, consultar os trabalhos de

(Contag), excluindo-se o MST desse processo; impedimento da fragmentação dos imóveis depois de realizada a comunicação de vistoria, para que não ocorresse o expediente, comumente utilizado pelos proprietários ameaçados por desapropriação, de dividir a propriedade em várias titularidades, de forma a torná-la não passível de intervenção; comunicação de vistoria não só por meio de carta, mas também com publicação em jornal de grande circulação na unidade da federação onde se encontrava o imóvel, de forma a impedir que o proprietário alegasse desconhecimento da ordem; reconhecimento, como projeto técnico de exploração, somente daquele que tivesse sido aprovado por órgão competente, pelo menos seis meses antes da vistoria, de forma a evitar que a desapropriação fosse impedida pela formulação, de última hora, de um projeto de aproveitamento das terras; redução, no caso de desapropriações, dos juros compensatórios de 12% para 6% ao ano, incidentes sobre o valor da diferença entre o preço da avaliação e o arbitrado judicialmente; prazo de dois anos para que todos os proprietários ratificassem, junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), as concessões e alienações de terras feitas pelos estados nas faixas de fronteira. Sem tal comprovação, a União declararia nulo o título e retomaria o imóvel, disponibilizando-o para fins de reforma agrária.

Esse conjunto de medidas voltava-se, de um lado, para coibir os altos valores pagos pelas desapropriações, dadas as freqüentes contestações judiciais dos preços estabelecidos pelo Incra, bem como contornar subterfúgios utilizados pelos proprietários para não ter suas terras desapropriadas. De outro, procurava agilizar o processo desapropriatório, reduzindo seu tempo e a pressão dos movimentos sociais (Sampaio, 1999).

Outras resoluções, simultâneas às elencadas acima, visavam inibir a ação das organizações representativas dos trabalhadores rurais, em especial do MST. Dentre elas, destacam-se: proibição da realização de vistorias em áreas ocupadas, inviabilizando sua desapropriação; suspensão de negociações em casos de ocupações de órgãos públicos; penalização dos funcionários do Incra que negociassem com os ocupantes; impossibilidade de acesso a recursos públicos, em qualquer das esferas de governo, por entidades que, de alguma forma, fossem consideradas suspeitas de serem participantes, co-participantes ou incentivadoras de ocupação de imóveis rurais ou bens públicos.

As novas medidas também abriam a possibilidade das indicações de áreas a serem desapropriadas partirem dos proprietários de terra e das entidades sindicais e “estadualizaram a demanda”, procurando isolar a força de entidades representativas nacionais. Nesse quadro,

com a exclusão do MST e o conseqüente privilegiamento das entidades sindicais, procurava-se criar uma cunha entre diferentes vertentes das organizações de trabalhadores, além de transferir as pressões para a esfera estadual, o que se colocava como uma novidade para essas entidades que tradicionalmente encaminhavam suas demandas para o Executivo federal.

Paralelamente, iniciou-se um processo de descentralização de ações, alegando que as dimensões nacionais das metas de obtenção de terra excediam, cada dia mais, a capacidade operacional das superintendências regionais do Incra e que a complexidade do processo era incompatível com a concentração das decisões, uma vez que o assentamento se organizava fundamentalmente na sua dimensão local e regional (“Diretrizes do Processo de Descentralização da Reforma Agrária”, de setembro de 1997).

Essas iniciativas governamentais, inicialmente esparsas, foram consolidadas no programa “Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural. Política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado” (Brasil, MEPF/Incra, 1999), mais conhecido como “Novo Mundo Rural”. Com o lema “levar qualidade aos assentamentos”, a meta era tratar os assentados como agricultores familiares e traçar a programação de ação junto a eles com a participação de Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Diversas atividades, atribuídas até então ao Incra (topografia, demarcação de lotes, construção de infra-estrutura básica, elaboração do plano de desenvolvimento do assentamento) passaram para a responsabilidade dos assentados, através de suas associações que, para tanto, teriam direito a um recurso a fundo perdido. Fazia parte ainda da proposta a emancipação rápida dos assentamentos (dois ou três anos após a demarcação de terras), transformando os assentados em agricultores familiares plenos. O assentado passava a ser visto como um “empreendedor” que deveria se ajustar ao mundo dos negócios e nele se mostrar competitivo. Argumentando que o processo de reforma agrária em curso no Brasil tinha porta de entrada mas não de saída, e que os agricultores precisavam deixar de estar sob tutela do Estado e entrar plenamente no universo contratual, o programa impunha, após um curto período inicial de consolidação, o mercado como regulador maior das atividades desse contingente recém-chegado à terra.

Ao mesmo tempo, passou a ser divulgada uma propaganda estimulando trabalhadores interessados em ter acesso à terra a se inscreverem como demandantes pelo correio.⁴

⁴ Segundo informações oficiais, foram cerca de 750.000 inscritos.

3. A “reforma agrária de mercado” no contexto da política agrária

De acordo com Medeiros (2002), como parte da nova compreensão da reforma agrária, iniciaram-se experiências, nos moldes das reformas agrárias “conduzidas pelo mercado”, implementadas com apoio do Banco Mundial, ao longo dos anos 90, em países tais como Filipinas, África do Sul e Colômbia. A primeira delas foi um projeto piloto no Ceará, em 1996. Em 1997, o programa passou a ser desenvolvido nos estados do Maranhão, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais e no próprio Ceará, com o nome de Cédula da Terra (PCT). Contou com um empréstimo de 90 milhões de dólares feito pelo Banco Mundial.

O ponto de partida para sua operacionalização era a constituição de uma associação de pequenos produtores ou de sem-terras, que deveria procurar um agente financeiro ou o órgão de terra do estado com uma proposta para assentamento. Analisado o pedido, ser-lhe-ia fornecido um montante de recursos com o qual poderia ir ao mercado buscar a aquisição de uma área. Em seguida, o pedido retornaria aos órgãos governamentais para que estes avaliassem a qualidade da terra, a adequação do preço, em termos de mercado regional, e, finalmente, a inquestionabilidade da cadeia dominial. Feito isso, seria dada uma carta de crédito à associação que, por intermédio de um agente financeiro estatal, adquiriria, em condições de mercado, a propriedade. A partir desse momento, essa comunidade faria jus aos recursos do Proterra, então ainda em vigor.

O financiamento para aquisição de terra era reembolsável, tendo a associação compradora inicialmente prazo de até dez anos para amortizar a dívida, com uma carência de até três anos. Além do empréstimo para compra de terras, o programa previa recursos para investimentos comunitários em três áreas básicas: infra-estrutura, produção e equipamentos sociais.

Antes mesmo que a experiência começasse a ser avaliada, iniciaram-se as negociações para estendê-la para outras regiões do país, adotando o nome de Banco da Terra.⁵

A partir da suposição de uma queda dos preços da terra e, conseqüentemente, de que havia uma oferta desse ativo, bem como de que “a espinha dorsal do latifúndio foi quebrada”, conforme reiteradas declarações do Ministro da Política Fundiária, a opção do governo orientou-se pelo estímulo à obtenção de terras no mercado, onde, além da hipótese de encontrar preços mais baixos, haveria um ganho político, por se privilegiar a negociação e não o confronto. Em que pese a afirmação recorrente, nos documentos governamentais, de que a

⁵ Criado pela Lei Complementar 93, de 4 de fevereiro de 1998, foi regulamentado em 2000, já incorporando algumas críticas ao PCT.

desapropriação continuaria sendo o instrumento fundamental de acesso à terra, toda a argumentação neles presente mostrava que havia desvantagens da desapropriação em relação às formas negociadas de obtenção de terras (em especial os altos preços, os entraves judiciais e a conflitividade inerente à desapropriação).

O balancete orçamentário dos recursos efetivamente executados e liquidados no âmbito da gestão do MDA, como mostra a Tabela 1, a seguir, é ilustrativo desse processo.

Tabela 1: Orçamento da Reforma Agrária e Agricultura Familiar – MDA – 2000/2002
(valores a preços constantes de 2002 em R\$ mil)

Discriminação/programas	2000		2001		2002	
	Valores*	%	Valores*	%	Valores*	%
Educação de Jovens e Adultos	-	-	9.793,31	0,71	9.596,09	0,74
NMR – Assentamento	636.929,33	53,42	725.601,22	52,79	691.281,06	53,10
NMR – Consolidação	210.780,80	17,68	273.612,10	19,91	228.654,12	17,56
Emancipação Assentamentos	87.335,71	7,32	119.697,46	8,71	129.954,92	9,98
Gerenciamento Estr. Fundiária	21.972,81	1,84	18.138,62	1,32	21.420,72	1,65
Gestão Política Fundiária	7.122,70	0,60	7.023,24	0,51	8.126,85	0,62
Agricultura Familiar	228.199,33	19,14	220.671,26	16,05	212.934,50	16,35
TOTAL – MDA	1.192.340,67	100,00	1.374.537,21	100,00	1.301.968,25	100,00
=> Crédito Fundiário	244.018,43	20,47	409.418,04	29,77	352.270,39	27,06

Fonte: SIAFI/STN. Elaboração Inesc. Re-elaborado pelos autores.

(*) Valores efetivamente liquidados, a preços médios de 2002, deflacionados pelo IPCA.

NMR- Novo Mundo Rural

Tomando-se os anos de 2000, 2001 e 2002, quando temos a vigência dos três programas que estamos priorizando na análise (crédito fundiário, reforma agrária e agricultura familiar), podemos observar que a participação dos valores alocados nas rubricas exclusivamente direcionadas à chamada reforma agrária de mercado, nas suas distintas modalidades, saltou de algo próximo a 20% do orçamento global do MDA para uma cifra de quase 30%, sem considerarmos outras rubricas cuja destinação específica não exclui os projetos apoiados pelos programas de crédito fundiário. Por outro lado, o processo de obtenção de terras, embutido na rubrica “NMR-Assentamento” na mesma tabela, mostra que a participação do quesito obtenção de terras, caiu entre 2000 e 2001 de 24,62% do orçamento geral para 17,93%, voltando a crescer ligeiramente em 2002 (22,07%)⁶.

A princípio, o programa de estímulo ao acesso à terra via mercado foi implementado sem provocar maiores debates políticos, apesar de sua ampla divulgação no plano local As

⁶ Sobre esse ponto vale acrescentar que houve, também, uma baixa realização na relação entre recursos orçados e aqueles efetivamente executados, exceção ao item referente aos gastos com publicidade e propaganda. Tal resultado pode indicar a necessidade de recursos que o crescente endividamento público (especialmente a dívida interna) impunha aos programas setoriais, reduzindo sua abrangência orçamentária.

entidades patronais prontamente apoiaram o programa. À medida em que o mesmo se consolidava, no entanto, as reações se iniciaram, tendo como principais porta-vozes o MST, a Contag, a Comissão Pastoral da Terra (CPT), o Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo.⁷

A Contag, desde logo, reiterou a defesa da desapropriação por interesse social, aceitando, no entanto, como mecanismo de acesso à terra, complementar à desapropriação, um programa de reordenamento fundiário, para o qual não poderiam ser utilizadas áreas passíveis de desapropriação⁸ (Medeiros 2002).

No que se refere ao MST, os primeiros passos da nova proposta passaram praticamente despercebidos. Quando o PCT ganhou visibilidade e o governo começou a acenar com a possibilidade de estendê-lo a todo o país, o MST começou a fazer críticas agudas. Articulando-se com outras entidades, nacionalmente, intermediado pelo Fórum pela Reforma Agrária e Justiça no Campo e, internacionalmente, por meio da Via Campesina⁹ e da Campanha Global pela Reforma Agrária, aprofundou suas objeções ao programa e insistiu nas ocupações de terra. Em algumas regiões, tentou, inclusive, se antecipar, ocupando áreas destinadas ao programa (Navarro, 1998).

Em pouco tempo, o Fórum promoveu articulações internacionais para debate e reação à proposta. As principais críticas incidiram sobre o sistema de compra e venda de terra, que, segundo ele, levava o poder público a abrir mão de conduzir a reforma agrária, deixando-a sob o controle direto dos proprietários de terra. Considerava que estes estavam sendo premiados no novo sistema, na medida em que receberiam o valor do imóvel em dinheiro e à vista, transformando as áreas improdutivas em verdadeiros ativos financeiros; que o funcionamento do programa acarretaria um aumento substancial dos preços da terra; que os que tivessem acesso à esta por esse sistema teriam não só que pagar o financiamento da compra das parcelas, como ainda teriam que buscar crédito para o desenvolvimento das atividades agropecuárias, inviabilizando sua reprodução. Apontava-se ainda o risco de

⁷ O Fórum foi criado em 1995 e dele fazem parte 32 entidades, entre as quais a CPT (que ocupa o seu secretariado), a Contag, o MST, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Federação dos Órgãos Assistenciais e Educacionais de Base (Fase), Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra), Confederação Nacional dos Servidores do Incra (Cnasi), Instituto Brasileiro de Análise Sociais e Econômicas (Ibase), Departamento Sindical de Estudos Rurais (Deser), Central Única dos Trabalhadores (CUT) etc.

⁸ O programa deveria atender prioritariamente aos agricultores familiares que possuíssem terra insuficiente, pequenos parceiros e arrendatários, jovens agricultores que desejassem ter suas propriedades separadas daquela de seus pais. O programa poderia, ainda, atender a trabalhadores sem terra, quando o imóvel demandado não possuísse condições legais para ser desapropriado.

⁹ Articulação internacional de organizações camponesas, criada nos anos 90, em torno de bandeiras como soberania alimentar e reforma agrária.

fracionamento da média propriedade, ampliando a minifundização; a possibilidade de constituição de “associações fantasmas” e de reforço à formação de currais eleitorais pelas oligarquias rurais. Outro aspecto apontado era a desinformação dos beneficiários a respeito das regras do programa e a baixa qualidade das terras vendidas.

Para além da divulgação de suas críticas ao programa perante a opinião pública, o Fórum encaminhou ao Banco Mundial um pedido, assinado por diversas entidades da sociedade civil, de instalação de um Painel de Inspeção no PCT, alegando que, apesar das críticas ao projeto piloto em curso, o Banco havia aprovado um novo empréstimo ao Brasil para estender a experiência a outros estados. Como o Banco não aceitou o Painel, afirmando que os argumentos da petição tinham caráter filosófico e os demandantes não eram representantes dos beneficiários, a recusa passou a ser alardeada, pelo governo brasileiro, como uma comprovação da excelência da proposta. Ao mesmo tempo afirmava que o que estava em jogo era mais uma disputa partidária do que uma avaliação serena dos resultados da iniciativa.

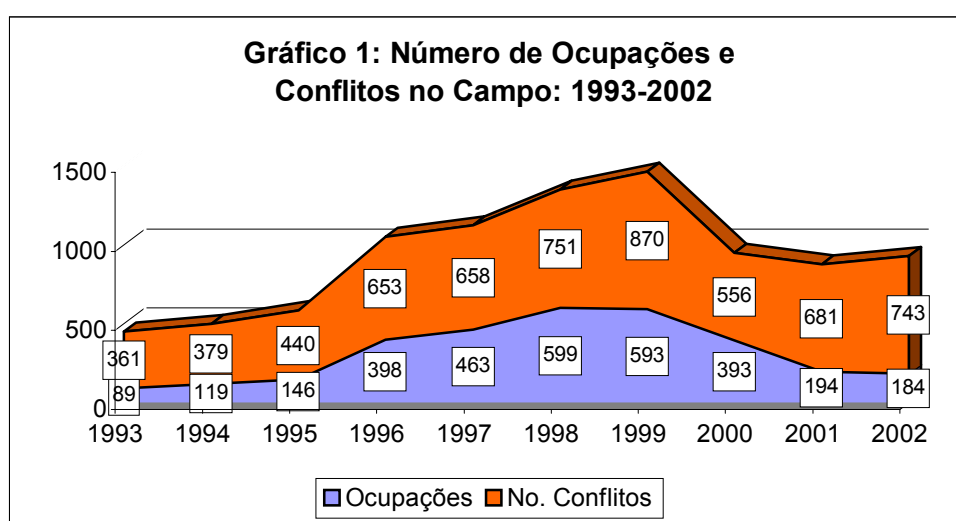
Apesar de negar o pedido de inspeção, o Banco, no entanto, comprometeu-se a não incluir, no empréstimo tratado, e em outros que viessem a ser feitos no futuro, áreas passíveis de desapropriação. Ao mesmo tempo, o Ministro do Desenvolvimento Agrário alterou as condições de pagamento, aumentando o prazo de dez para 20 anos, com três anos de carência, favorecendo os futuros mutuários. Foi, assim, apresentada uma alternativa que acabou gerando o Programa de Crédito Fundiário de Combate à Pobreza (CFCP), garantindo a exclusão de áreas que, do ponto de vista legal, poderiam ser desapropriadas. Por essa negociação, o novo programa atingiria todos os estados do Nordeste e da região Sul, além de Minas Gerais e Espírito Santo, no Sudeste. Essa proposta permitia o crédito individualizado (nesse caso não há direito a recursos produtivos), juros menores que a inflação, rebata de 50% nos encargos, se pagas em dia as prestações (Medeiros, 2002).

4. Alcances e limites da política de assentamentos rurais

Ao mesmo tempo em que eram tomadas as medidas acima elencadas, também foram realizadas diversas desapropriações. A estreita relação entre estas últimas e as iniciativas dos trabalhadores rurais e seus movimentos se evidencia quando são analisadas as informações sobre a existência de conflitos e sobre a iniciativa do pedido de desapropriação. Com efeito, como mostra o Gráfico 1, a seguir, houve um crescimento acentuado de conflitos de terras no país durante a gestão FHC, com destaque para o processo de ocupação de terras como forma

de pressão para desapropriação de imóveis rurais que não cumpriam sua função social, tal como previsto pela Constituição Federal.

Como pode ser visualizado no gráfico, entre 1993 e 1999, mas especialmente na primeira administração de FHC (1995-99), houve um aumento exponencial do número de conflitos fundiários (que saltaram de 361 em 1993 para 870 em 1999) e do número de ocupações (de 89 em 1993 e para 593 em 1999). A partir de 1999 notamos um arrefecimento das ocupações que chegaram a 184 ocorrências em 2002, possivelmente já como efeito das iniciativas governamentais anteriormente elencadas. Apesar disso, houve uma retomada dos conflitos em 2001 e 2002.



Fonte: Setor de Documentação da CPT Nacional

Em pesquisa realizada por Heredia et al. (2002) em áreas de grande concentração de assentamentos, a quase totalidade das unidades investigadas (96%) resultou de situações em que houve algum tipo de conflito. Em 89% dos casos, a iniciativa do pedido de desapropriação partiu dos trabalhadores e seus movimentos. Em apenas 10% dos assentamentos da amostra, a iniciativa de desapropriação partiu do Incra.

Apesar de serem múltiplas as formas que essas iniciativas assumiram (às vezes envolvendo uma combinação de formas ou mudanças destas ao longo do tempo num mesmo local), verifica-se, pela Tabela 2, que 64% dos assentamentos pesquisados resultou de ocupações de terra. Também a “resistência na terra” tem peso importante, estando na origem de quase um terço (29%) dos assentamentos estudados.

Tabela 2. Distribuição dos assentamentos pelas formas de luta utilizadas pelos trabalhadores, segundo as *manchas/regiões* (em número de projetos)

<i>Regiões</i>	Resistência na terra *	Ocupação **	Outras ***	Total (=100%)
Sul da BA	6 (43%)	8 (57%)	-	14
Sertão CE	4 (40%)	6 (60%)	-	10
Entorno DF	2 (14%)	9 (64%)	3 (22%)	14
Sudeste do PA	9 (90%)	1 (10%)	-	10
Oeste SC	-	16 (84%)	3 (16%)	19
Zona Cana NE	6 (24%)	19 (76%)	-	25
Total Geral	27(29%)	59 (64%)	6 (7%)	92

Fonte: Perfil dos Assentamentos - Pesquisa de campo – 2000 *apud* Heredia et al (2002).

* Resistência na terra: Inclui todos os casos de luta de trabalhadores rurais (moradores, parceiros, arrendatários, posseiros) por permanecer na terra onde trabalhavam e/ou moravam. Inclui também os casos de “ocupações paulatinas” (quatro no Sul da Bahia e nove no Sudeste do Pará), que são silenciosas, via de regra por pequenos grupos de posseiros que querem criar benfeitoria e ter, dentro de um certo tempo, o seu direito de posse reconhecido. Nesses casos, os conflitos eclodem apenas quando a ocupação é “descoberta”, entrando em jogo a resistência na terra.

** Ocupação: refere-se às ocupações massivas e públicas de terras, que se tornaram freqüentes e consolidaram sua denominação nos últimos quinze anos, a partir do estímulo do MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, mas que no entanto se ampliaram para outros movimentos de luta pela terra ou mesmo o movimento sindical, que em algumas regiões têm uma presença mais importante que o MST.

*** Outras: abarca tanto os casos em que a iniciativa não pertenceu aos trabalhadores e seus movimentos, como ações de trabalhadores e movimentos não enquadráveis nas categorias anteriores.

Segundo os autores, “analisando as áreas de grande concentração de projetos (*manchas*), vê-se que no Oeste de Santa Catarina, com exceção de três transferências de população promovidas pelo Incra, a implantação de assentamentos passou pela ocupação de terras. As ocupações prevalecem também no Entorno do Distrito Federal, no Sul da Bahia e no Sertão do Ceará, apesar da importância da resistência na terra nessas duas últimas *manchas* e das ocupações paulatinas na Bahia. Na *mancha* do Sudeste do Pará, com uma só exceção, todos os assentamentos estudados surgiram a partir de “ocupações paulatinas”, nas quais a iniciativa da entrada da terra partiu dos próprios trabalhadores. O apoio de mediadores (sindicatos de trabalhadores rurais, CPT) só se tornou necessário quando surgiram represálias dos proprietários da terra, na forma de ameaças, pressões ou violência direta de pistoleiros ou da polícia. Esses conflitos, em geral, foram longos. Na *mancha* da Zona Canavieira do Nordeste, boa parte das ocupações (11 dos 19 casos) esteve combinada com outras formas de luta, como a antiga resistência de *moradores* ou de pequenos parceiros e arrendatários contra a sua expulsão das terras de engenhos e fazendas, e as reivindicações de trabalhadores de usinas falidas (indenização trabalhista paga com cessão de terra). A utilização das ocupações como um dos instrumentos dessa luta generalizou-se nos anos 90, abrindo também a possibilidade de incorporar ex-trabalhadores da cana e desempregados vivendo nas pequenas cidades da região” (Heredia et al., 2002: 79).

Dados do Dataluta, que consideram os assentamentos promovidos pelo Incra, bem como os projetos de colonização, reassentamentos e outras formas de iniciativa federal, estadual ou municipal, apontam que, dos 4.264 projetos do período 1985-1999, 14% foram criados entre 1985-89, 11% entre 1990-94, e 75% entre 1995-99, mostrando claramente que em resposta ao aumento das pressões populares o governo reagiu implantando uma quantidade maior de projetos (Nera, 1999). No entanto, como poderá ser constatado na Tabela 3, há uma diferença importante nesse desempenho entre os dois governos de FHC, visto que no segundo período diminui consideravelmente o número de famílias assentadas e a área arrecadada, apesar do aumento do número de projetos. Deve-se considerar também que, nas estatísticas de 1999-2002, estão incluídos os projetos derivados das modalidades de crédito fundiário, que possuem pouca influência nos números de 1995-1999.¹⁰

Tabela 3: Assentamentos no Governo FHC : 1995-2002

Discriminação*	1995-1998	1999-2002	Total: 1995-2002
No. de projetos criados	2.428	2.672	5.100
No. de famílias assentadas	284.228	139.585	423.813
Área (em ha)	12.788.926	9.236.855	22.025.781

Fonte: MDA (Cadastro atualizado até 20.12.2002) *apud* Ipea (2003: 106 – Tab.23)

(*) Estão incluídas, a partir de 1997-98, as famílias assentadas e os projetos criados no âmbito dos programas Cédula da Terra, Banco da Terra e do Programa de Combate à Pobreza Rural, segmento crédito fundiário.

A variação dos dados coletados pelo Dataluta, pode ser atribuída às diferentes orientações de política agrária dos sucessivos governos. A redução no período 1990-94 relaciona-se à demora na regulamentação das normas constitucionais, ocorrida em 1993, como apontamos. “No entanto, a distribuição percentual da criação dos assentamentos nos períodos 1985-1989 e 1995-1997 tende a coincidir com a distribuição das formas de luta utilizadas pelos trabalhadores, resistência na terra (29%) e ocupações (64%), indicando que esta variação, mais do que delimitar períodos de governo, pode estar circunscrevendo tempos em que prevalece um ou outro tipo de conflito e em que uma ou outra forma de luta é hegemônica, reforçando as indicações de que as iniciativas dos trabalhadores são o verdadeiro motor das desapropriações” (Heredia et al., 2002: 80).

Concluem os autores: “a concentração regional de assentamentos é assim uma resultante objetiva das lutas empreendidas, que se tornam objeto de reapropriações e racionalizações pelos diferentes atores. Nesses enfrentamentos, os movimentos de

¹⁰ Há uma grande controvérsia sobre os números da reforma agrária, como bem apontaram sucessivas matérias de um grande jornal paulista (Folha de São Paulo) sobre o assunto, publicadas em 2002. Neste texto nos limitamos a apresentação dos dados divulgados oficialmente.

trabalhadores têm conseguido definir “áreas prioritárias” para as intervenções do Estado e têm sido hegemônicos no desenho de modelos de “assentamento”, vale dizer, de padrões de relacionamento social que, se não são aqueles idealizados pelas propostas dos movimentos, estão muito mais próximos do que é valorizado pela “cultura camponesa” do que daquilo que é propugnado pelos planejadores estatais” (Heredia et al., 2002: 81).

Nesse sentido, uma análise do período mais recente, não permite qualificar rigorosamente esse processo como reforma agrária. Na realidade trata-se de uma *política de assentamentos*, que pontual e setorialmente, tem forçado o governo a dar resposta às ações desencadeadas pelos movimentos sociais, os mais diversos, num período de pelo menos quinze anos para cá, agindo, de certa forma, diferencialmente ao longo deste percurso temporário (Leite, 2003).

Grosso modo, poderiam ser apontados aqui alguns vértices de intervenção da política fundiária que tentativamente sintetizaríamos em seis:¹¹

- Processo de arrecadação de terras, que tem se dado por desapropriação, por compra e aquisição e, após 1997, pelo PCT, Banco da Terra, programa de crédito fundiário e uma frustrada investida no leilão de terras.
- Processo de recadastramento, fiscalização e tentativa de tributação dos imóveis rurais.
- Processo de assentamento propriamente dito, incorporando ações relacionadas à assistência técnica (Projeto Lumiar, posteriormente extinto), habitação, crédito e educação.
- Estímulo à emancipação dos núcleos de reforma agrária.
- Ao aprimoramento da dimensão jurídico-legal, que trata dos procedimentos relativos ao rito sumário, à participação do Ministério Público no processo de desapropriação de imóveis improdutivos, à realização de vistorias e laudos periciais, bem como à definição dos valores indenizatórios de terras e benfeitorias de áreas desapropriadas.
- E, finalmente, o que foi denominado dentro da burocracia institucional, de modernização institucional, pressupondo um processo de descentralização administrativa, participação ao nível local e, mais à distância, interface entre reforma agrária e reforma do Estado.

Embora possamos falar de um conjunto de programas (Lumiar, Procerá, Pronera, Roda Viva, Casulo etc.), alocados na política agrária do governo federal (o que poderia indicar uma articulação concatenada e refletir uma política sistemática de reestruturação

¹¹ À título de ilustração, por exemplo, podemos verificar, voltando para a Tabela 1, que os valores gastos com emancipação de assentamentos saltaram de 7,32% em 2000 para 10% em 2002. Para um balanço desse último período e seu cotejamento com o Governo Lula, que se iniciou em 2003, ver Inesc (2003). Um tratamento detalhado desses itens pode ser encontrado, além das fontes oficiais listadas ao final deste artigo, em Carvalho Fo. (2001), Ipea (2003), Leite (2002, 2003), Leite e Novicki (1997), Medeiros (2002), Sampaio (1999).

agrária), é preciso que se olhe com mais cautela e que se faça uma avaliação mais exaustiva da sua implementação, não só dentro dos objetivos a que se propõe, mas também avaliando o grau de centralidade da política agrária frente às outras intervenções públicas na área social e econômica, no plano nacional, assunto ao qual voltaremos adiante. Por ora, é útil lembrarmos que, malgrado as contra-marchas da política de assentamentos, os projetos gerados a partir de 1985 têm apresentado uma capacidade potencial de produzir impactos regionais importantes, apesar da precária infra-estrutura que os caracterizam.¹²

5. Assentamentos e agricultura familiar como objeto de políticas de crédito

Até 1999, os assentados fizeram jus ao Programa Especial de Crédito para Reforma Agrária (Procera), criado na segunda metade da década de 80 (Voto 46/85 aprovado “*ad referendum*” pelo CMN em 31.06.86), e voltado ao financiamento de atividades produtivas (custeio e investimento) em assentamentos rurais. A princípio descontínuo, o programa se consolidou após 1993. Operando com taxas diferenciadas, mesmo assim ainda onerosas para o público ao qual se dirigia, o volume crescente de recursos aplicados nesta política resultou de um persistente processo de pressão política exercido pelas organizações de representação de produtores assentados, além do aumento do número de projetos de assentamentos existentes no país.¹³ A partir da edição do Novo Mundo Rural, o programa foi extinto e os assentados passaram a integrar a linha “A” do Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), associando-se, como queria a política então vigente, ao universo dos agricultores familiares, categoria prenhe de contradições e de difícil delimitação estatística.¹⁴

O Pronaf (Resolução 2.191, de 24.08.95), fruto das pressões dos agricultores familiares, não vincula o crédito ao produto/criação praticado, mas exige, entre outras coisas, que 80% da renda advinha de atividades agropecuárias e extrativas na propriedade rural; que o trabalho seja predominantemente familiar, admitindo a contratação de, no máximo, dois empregados¹⁵; que o tamanho da área seja limitado a quatro módulos fiscais; e residência na propriedade explorada ou em aglomerado urbano ou rural próximo. Posteriormente algumas

¹² Não trataremos da avaliação da política de assentamentos e do desempenho dos núcleos quanto a esse ponto. Para tanto consultar Heredia et al. (2002) e Medeiros e Leite (1999, 2002).

¹³ Não pretendemos aqui uma análise exaustiva do programa. Sobre o mesmo consultar Buainain (1998) e Jorge e Souza (1998). Para uma posição bastante crítica da operacionalização desta política, ver Rezende (1998).

¹⁴ Existe hoje uma ampla e variada bibliografia especializada sobre o assunto. Para uma aproximação comentada a essa discussão consultar Carneiro (1998) e Ferreira et al. (2001).

¹⁵ Na realidade, como argumentam Veiga e Abramovay (1998), a definição do número máximo de empregados permanentes como critério do programa, foi alvo de séria disputa entre os atores sociais que pleiteavam acesso à política, em especial o Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais (contrário a inclusão de assalariados permanentes).

dessas medidas foram objeto de flexibilização, como, por exemplo, a não inclusão dos benefícios da Previdência Social Rural no cômputo da renda não-agrícola (Maluf e Leite, 1999).

Os recursos são destinados ao custeio e ao investimento, neste último caso com o rebate de 50% sobre o saldo devedor. No final de 1996, iniciou-se a operação do Pronaf-Investimento, gerenciado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), mas com montantes bastante inferiores aos disponibilizados para custeio. Este fundo também tem viabilizado a operação dos programas de custeio, onde adicionam-se valores provenientes do Tesouro Nacional e dos Fundos Constitucionais.¹⁶ Em geral, a distribuição dos recursos do Pronaf tem se concentrado nos estados da região Sul do país (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná), estendendo-se, a partir de 1997, para Minas Gerais e, em 1998, especialmente através do crédito de investimento, para a Bahia (Silva, 1999; Ferreira et al., 2001).¹⁷ Além dos valores alocados em crédito específico, também têm sido patrocinados apoios institucionais às agências de assistência técnica e gastos com infra-estrutura direcionados às prefeituras selecionadas no âmbito do Conselho Estadual do programa, desde que aprovados o Plano e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (repasso de recursos de até R\$ 600 mil em quatro anos).

O programa define como objetivos: ajustar as políticas públicas à realidade da agricultura familiar; viabilizar a infra-estrutura rural necessária à melhoria do desempenho produtivo e da qualidade de vida da população rural; fortalecer os serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar; elevar o nível de profissionalização de agricultores familiares, proporcionando-lhes novos padrões tecnológicos e de gestão; favorecer o acesso de agricultores familiares e suas organizações aos mercados de produtos e insumos. Para a realização dessas metas, foram instituídas quatro linhas de ação: financiamento da produção (custeio e investimento); da infra-estrutura e serviços nos municípios; capacitação e profissionalização de agricultores familiares; negociação de políticas públicas com órgãos setoriais.

Esta política propunha-se ainda a estabelecer diretrizes, consideradas fundamentais à “construção de um novo paradigma de desenvolvimento rural para o Brasil”, buscando atuar

¹⁶ No caso dos recursos do Tesouro, há uma forte participação daqueles voltados à remuneração das instituições financeiras públicas que operam com o programa e com a equalização dos juros ali praticados (segundo fontes orçamentárias elaboradas pelo Inesc, essa rubrica saltou de R\$ 775,4 milhões em 2000 para R\$ 937,9 milhões em 2002, após um desempenho menor em 2001).

¹⁷ Por exemplo, mesmo em 2000, 56,1% dos contratos e 50,7% dos valores estavam concentrados no Sul.

em função de demandas estabelecidas nos níveis municipal, estadual e federal pelos agricultores familiares e suas organizações; guiar-se por *compromissos negociados*, como forma de se obter apoio e fomentar processos autenticamente participativos e descentralizados; viabilizar a produção, beneficiamento, industrialização e comercialização de produtos oriundos da agricultura familiar, mediante o acesso, dentre outros fatores, ao crédito, à tecnologia, à assistência técnica e extensão rural e à capacitação; possibilitar a implantação, ampliação, modernização e racionalização da infra-estrutura produtiva e social no meio rural; agilizar os processos de trabalho, de modo a permitir que os benefícios do Programa fossem rapidamente apropriados pelos agricultores familiares e suas organizações; buscar a participação dos agricultores familiares e/ou seus representantes em colegiados, assegurando-lhes o protagonismo nas decisões e iniciativas do Programa.

O Pronaf, quando de sua criação, era coordenado pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento, contando com a participação dos Conselhos Estaduais e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR). Posteriormente, passou para o âmbito da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do MDA, contando também com a participação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), criado no âmbito do novo ministério. Os financiamentos à produção estavam destinados, prioritária mas não exclusivamente, aos agricultores localizados nos municípios que já tivessem instituído os CMDRs e Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR).¹⁸ Essas duas instâncias locais, bem como os conselhos superiores, são fundamentais à operacionalização do Pronaf-Infra-estrutura. A política conta ainda com o apoio das Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural dos diversos estados, que, além de estarem capacitadas a fornecer a certidão de aptidão aos produtores rurais, também elaboram projetos para financiamento, acompanham sua execução e se engajam na conformação dos PMDR e CMDR. Além disso, tais empresas participam diretamente da capacitação e profissionalização dos agricultores, recebendo recursos do governo federal para viabilizar as despesas na exequibidades de tais cursos e aquisição de equipamentos e veículos. Tendo em vista os objetos desse estudo, a análise estará concentrada na linha de crédito à produção (custeio e investimento).

¹⁸ Na realidade a escolha dos municípios objeto do Pronaf Infra-estrutura pautou-se por critérios demográficos (participação da população rural na população total), territoriais (número de estabelecimentos com área até 200 ha sobre o total de estabelecimentos) e produtivos (valor da produção agropecuária por pessoa ocupada), comparando-se a performance do município à média do estado. No entanto, como observam Veiga e Abramovay (1998) e Ferreira et al. (2001:526), as “operações de crédito estão concentradas naqueles municípios com melhores IDH e as de financiamento de infra-estrutura, nos mais pobres”. Segundo os autores essa característica, ao lado de uma “prefeiturização” dos CMDRs, teria comprometido o pleno desenvolvimento da linha infra-estrutura do programa.

O crédito do Pronaf pode ser concedido individual ou coletivamente, de forma solidária ou não, contemplando o financiamento de despesas de custeio e de investimento agropecuário, segundo prazos e condições fixados em cada plano-safra específico.

Ao longo do tempo, o programa foi sofrendo alterações.¹⁹ A partir de 1997 passou a figurar o limite de faturamento anual de R\$ 27.500,00, acima do qual os agricultores deveriam recorrer às linhas de crédito convencionais. Para os casos de produtores integrados considerava-se o dobro do valor acima. Ainda nesse mesmo ano, pela Resolução 2.409, de 31.07.97 do Banco Central, foram incorporados como beneficiários do programa pescadores artesanais, explorando a atividade com fins comerciais como autônomo, com meios de produção próprios ou em regime de parceria com outros pescadores igualmente artesanais ou que formalizem contrato de garantia de compra do pescado com cooperativas, colônias de pescadores ou empresas que beneficiassem o produto; aquicultores que se dedicassem ao cultivo de organismos que tenham na água seu normal ou mais freqüente meio de vida, que explorassem área não superior a 2 ha de lâmina d'água ou ocupassem até 500m³ de água, quando a exploração se efetivasse em tanques-rede; produtores que se dedicassem à exploração extrativista na Região Amazônica.

Também em julho do mesmo ano, através da Resolução 2.410 (31.07.97) do Banco Central, foi criado o Pronaf Rotativo ou Rural Rápido, operando somente para custeio, nas mesmas condições do programa convencional e acabando por funcionar como um cheque especial para o produtor rural, necessitando apenas que este esteja cadastrado junto ao banco, pratique uma cultura dentro dos parâmetros técnicos definidos pelo agente financeiro, dispensando-o da apresentação de projeto.

Logo depois, instituiu-se o Pronaf-Especial (Resolução 2.436 do Banco Central de 21.10.97), fruto de pressões do movimento social para que o programa atendessem a uma camada de agricultores em situações econômicas mais frágeis. Além das normas listadas acima, tal deliberação acrescentava o limite mínimo de R\$ 500,00 e máximo de R\$ 1.500,00 por operação, válidos para obtenção de três créditos, consecutivos ou não. Nesses casos pressupunha-se um rebate fixo de R\$ 200,00 no vencimento do empréstimo. Além disso, o “Pronafinho”, como ficou conhecida essa variação do programa, estipulava que 100% da renda deveria advir da atividade agropecuária do lote, que o faturamento anual não deveria

¹⁹ Existe hoje uma farta literatura sobre essa política em particular e sobre alguns resultados alcançados. Os limites deste relatório impedem uma descrição mais detalhada dessa natureza. Para tanto consultar, entre outros, Belik (1999), Ferreira et al. (2001), Ibase/Mtb (1999), Silva (1999), Veiga e Abramovay (1998).

ultrapassar R\$ 8.000,00 (ou o dobro nas atividades integradas). Os seus beneficiários não deveriam empregar mão-de-obra permanente.

No Plano Safra 98/99, editado pelo MAA, incluiu-se um tópico dentro do Programa, destinado ao crédito voltado ao investimento nas atividades de beneficiamento, processamento e comercialização da produção desenvolvido por famílias rurais e à exploração do turismo e do lazer local. Tal linha de crédito, intitulada “Agregar” (Crédito de Investimento para Agregação de Renda à Atividade Rural) foi ofertada e operacionalizada pelo Banco do Brasil, com as mesmas regras vigentes para o Pronaf-Investimento.

A partir de 1999 (Resolução CMN 2629, de 10/08/99), como já ressaltamos, os assentados passaram a não ter mais acesso ao Proceca e a integrar o público-alvo de uma das quatro linhas nas quais o programa de crédito foi dividido: Pronaf A (voltado aos assentados), B, C e D.²⁰, (Ferreira et al., 2001).

Como no caso do Proceca, também no Pronaf há dificuldades de tratamento, por parte dos agentes intermediadores de recursos, com esse tipo de beneficiário (agricultor familiar), notadamente aqueles integrantes do grupo A (assentados). Podemos perceber, inclusive, que há uma certa preferência no trato com agricultores familiares integrados (onde a agroindústria atua como fiadora da operação). Além disso, o Banco do Brasil tem aplicado parte dos recursos do Pronaf em títulos públicos (Belik, 1999), por considerar um programa com custo de operacionalização relativamente alto e com pouco retorno.

A Tabela 4, a seguir, apresenta o número de contratos e os valores respectivos das operações de crédito do Pronaf, segundo as modalidades de custeio e investimento. Notamos primeiramente que houve um aumento considerável, entre 1995 e 2002, dos recursos disponibilizados (mesmo considerando os valores correntes, vemos que no total o programa saltou de R\$ 90 milhões em 1995 – ano em que os dados são mais precários – para R\$ 2.258 milhões em 2002). Dados disponíveis evidenciam a participação majoritária dos empréstimos de custeio, bem como de produtos com forte relação ao processamento agroindustrial (fumo,

²⁰ O Pronaf A tem como público os agricultores beneficiários da reforma agrária e dos projetos Cédula da Terra/ Banco da Terra. Destina-se a operações de investimento (não custeio) de até R\$ 9.500,00 por agricultor (ampliado em 2001), com somente uma operação por agricultor ainda não atendido pelo Proceca ou que não tivesse atingido o teto de financiamento por aquela linha. Nestes casos foi permitida uma operação de investimento, em caráter complementar, no valor da diferença entre o valor já contratado e o “teto”. Posteriormente (final de 1999-início de 2000), nova resolução da CMN permitiu que parte dos R\$ 9.500,00 fosse aplicada no custeio e liberada como adiantamento. Isso visou regularizar situações criadas no Ceará (e em menor proporção no DF), nas quais foram concedidos créditos de custeio pelo Pronaf A. Novas flexibilizações foram feitas depois, em especial a criação de uma linha específica de custeio para os “egressos” da reforma agrária (aqueles que já haviam atingido o teto de Proceca e Pronaf A e não conseguiam acessar o Pronaf C ou D, destinado aos agricultores familiares mais consolidados).

milho e soja). Como já salientamos, uma desagregação dos dados por estado mostraria o predomínio da Região Sul na tomada dos empréstimos.

Tabela 4: Contratos e valores nas operações de crédito do Pronaf: 1995-2002
(valores a preços correntes em R\$ mil)

Ano	Custeio		Investimento		Total	
	Contratos	Valores	Contratos	Valores	Contratos	Valores
1995	30.309	89.309	187	653	30.496	89.962
1996	306.790	548.145	4.844	10.750	311.634	558.895
1997	415.669	993.051	100.057	753.109	515.726	1.746.160
1998	558.836	1.164.554	100.000	628.811	658.836	1.793.365
1999	671.239	1.243.509	131.610	586.223	802.849	1.829.732
2000	757.536	1.392.148	212.191	796.507	969.727	2.188.655
2001	723.091	1.442.456	186.711	708.612	909.802	2.151.068
2002	624.002	1.274.776	275.322	983.799	899.324	2.258.575

Fonte: MDA/SAF; Bacen; SDR/MA; BB; BNB; BNDES *apud* Ipea (2003: Anexo Estatístico: 101 – Tab.7.6)

Para sermos sintéticos, corroboramos a afirmação de Ferreira et al. (2001: 525) de que “fica evidente que, enquanto os financiamentos concedidos diretamente aos agricultores, tanto para custeio como para investimento, concentram-se nas áreas de agricultura familiar consolidada, os recursos para a implantação de infra-estrutura e serviços ao segmento familiar dirigem-se aos municípios com predomínio de agricultores familiares ‘marginalizados’ e de baixa qualidade de vida”.

Apesar de uma série de problemas, no entanto, é certo que esta política de crédito, complementada parcialmente pelo programa de infra-estrutura com a criação de arenas decisórias locais e regionais, significou um avanço quando comparada ao período anterior e ao perfil da política de financiamento rural no Brasil nos últimos 40 anos.

6. Conclusões

As políticas agrárias, exploradas sumariamente nesse trabalho, devem ser analisadas, para além das suas especificidades, em função de um contexto político, institucional e econômico maior. No que tange ao setor rural, poderíamos adiantar que os efeitos da política econômica conduzida pelo governo FHC sobre a política agrícola (não tratada neste artigo), mostraram-se bastante deletérios, especialmente ao longo do primeiro mandato, marcado pela valorização cambial e pelos efeitos corrosivos da abertura comercial.

No ambiente agrário, objeto das nossas preocupações, apesar dos avanços observados, verificou-se a manutenção dos conflitos sociais, a prática da impunidade e, sobretudo, a idéia

de que a coalizão política que cerca a propriedade da terra havia sido derrotada. Na realidade, as transformações provocadas por eventos oriundos, em boa medida dos resultados do Plano Real, “capturaram” as possibilidades de exercício de uma política setorial com um grau de autonomia mais elevado. Por exemplo, quando são feitas referências à queda no preço da terra como sintoma de degenerescência do poder político do latifúndio, é preciso lembrar que o comportamento do mercado de terras esteve ancorado numa questionável política monetária sustentada por juros extremamente altos, rebatendo no encarecimento do custo de desapropriação, ao indexar, por exemplo, a correção dos Títulos da Dívida Agrária (TDA) à taxa Selic.

As alterações, até certo ponto localizadas, sobre os ativos patrimoniais resultantes da política de assentamentos, não significaram necessariamente a falência e o esgotamento do modelo baseado na desapropriação. Na realidade poderíamos afirmar o inverso, isto é, que esse modelo não foi sequer desenvolvido satisfatoriamente, uma vez que, em nome de um melhor gerenciamento estratégico e do caráter contratual do novo *modus operandi* da política do Novo Mundo Rural, o programa de desapropriações foi preterido em relação à reforma agrária “de mercado”. Por outro lado, o agravamento da situação econômica e, mais recentemente, do quadro social (com o conseqüente aumento do número de desempregados) rebateram diretamente na explosão da demanda por terras. Não obstante esse quadro, a experiência dos assentamentos rurais mostrou a possibilidade de redinamização (econômica, social e política) regional que os projetos de assentamento podem representar, especialmente nos casos em que eles se encontram concentrados geograficamente.

No campo da agricultura familiar avanços foram observados na capacidade organizativa local, através da formação dos CMDRs e articulação de um conjunto de pequenos produtores via entidades de representação. Ainda que, invariavelmente, presos a compromissos do clientelismo local, diversos Conselhos tornaram-se efetivamente espaços decisórios importantes para as comunidades de agricultores familiares. Devemos salientar, no entanto, que esses produtores não foram beneficiados igualmente pela política de crédito do Pronaf, que acabou por concentrar seus recursos na modalidade de custeio, nas regiões onde predominavam agricultores familiares mais capitalizados e/ou integrados e nos projetos voltados aos cultivos de produtos como soja, fumo, milho e trigo. Um melhor entrosamento entre as agências governamentais, as instituições financeiras e os tomadores finais, ainda é um desafio a ser superado.

Apesar dos problemas verificados na concessão do crédito, é evidente que a quantidade de recursos destinada a uma política diferenciada como o Pronaf mostrou-se

inédita na trajetória da política de financiamento rural no Brasil, ainda que tal desempenho não recomendasse, necessariamente, o cancelamento de programas específicos como o Procerá e o projeto Lumiar, exitosos quanto aos seus objetivos de prover as bases necessárias a uma melhor inserção econômica, social e política dos agricultores assentados.

Alocadas em um único ministério (MDA), as três políticas aqui analisadas foram marcadas por uma intensa disputa em torno do erário público, mesclando os atributos conferidos às políticas redistributivas e regulatórias de que nos fala Lamounier (1994). É possível arriscar que, diante de um quadro fragilizado pela política econômica, os agricultores patronais voltaram-se também para o Pronaf, na tentativa de disputá-lo junto com o seu público-alvo, ainda que tais investidas tivessem sido, aparentemente, marginais.

Ao longo do governos FHC ficaram expostas as assimetrias de uma ossatura institucional dicotômica (agrário-agrícola). Se por um lado, tal divisão garantiu um tratamento diferenciado, ainda que conflitivo, por parte do governo, aos segmentos de sem-terras, assentados e agricultores familiares; por outro, mostrou o quanto tem sido difícil vencer a herança patrimonialista do agro nacional, acuada somente enquanto o Plano Real ainda sustentava uma expectativa – não realizada - de uma segunda Era Vargas.

Bibliografia

BELIK, W. *Pronaf: avaliação da operacionalização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*. Campinas: IE/Unicamp, 1999.

BUAINAIN, A.M., SOUZA Fo., H.M. *Procerá: impactos produtivos e capacidade de pagamento*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.

CARNEIRO, M.J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, n. 8, p. 70-82, abr., 1997.

CARVALHO Filho, J.J. Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a *Nova Reforma Agrária*. In: Leite, S. (org.) *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Ed. da Universidade, 2001.

FERREIRA, B.; SILVEIRA, F.G.; GARCIA, R.C. A agricultura familiar e o Pronaf: contexto e perspectivas. In: Gasques, J.G.; Conceição, J.C. (orgs.) *Transformações da agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2001.

HEREDIA, B.; MEDEIROS, L.; PALMEIRA, M.; CINTRÃO, R.; LEITE, S. Análise dos impactos regionais da reforma agrária no Brasil. *Estudos, Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, n. 18, p. 73-111, abr., 2002.

IBASE. Geração de emprego e renda: Proger, Proger-Rural e Pronaf. *Democracia Viva – Edição Especial*. Rio de Janeiro, nov. 1999.

INESC. *A reforma agrária no governo Lula: nova perspectiva?* Brasília: Inesc, 2003 (Nota Técnica, n.79).

JORGE, W. J.; SOUZA, J.G. *Avaliação do Procerá (1986-1995)*. Jaboticabal: FCAV/Unesp, 1998. (Relatório de Pesquisa – convênio FCAV/Finep/Incra/Fapesp/Funep/Fundunesp).

LAMOUNIER, B. (coord.). *Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão*. Brasília: IPEA, 1994.

LEITE, S. Reforma agrária como instrumento de desenvolvimento rural: assentamentos rurais e políticas públicas no Brasil. In: Correa, E.P.; Sumpsi, J.M. (orgs.) *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*. Madrid: AECI/ Ministério de Agricultura, Pesca y Alimentación/Fodepal, 2002.

LEITE, S. Políticas públicas e agricultura no Brasil: comentários sobre o cenário recente. In: Lesbaupin, I. (org.) *O desmonte da Nação: balanço do governo FHC*. 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

LEITE, S., NOVICKI, V. Reforma do Estado, modernização institucional e questão agrária: observações sobre o processo de descentralização da política de assentamentos rurais. *Cadernos de Ciência e Tecnologia*, Brasília, v. 14, n.3, p. 473-512, set./dez., 1997.

MALUF, R. e LEITE, S., Avaliação do Proger-Rural e do Pronaf no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IBASE-MTb, 1999. (Relatório de Pesquisa).

MEDEIROS, L., LEITE, S. (orgs.) *A formação dos assentamentos rurais no Brasil: políticas públicas e processos sociais*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1999.

MEDEIROS, L. *Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil*. Rio de Janeiro: Unrisd e Edur, 2002.

NAVARRO, Z. *O projeto-piloto "Cédula da Terra" — comentário sobre as condições sociais e político-institucionais de seu desenvolvimento recente*. Rio de Janeiro: www.dataterra.org.br, 1998.

PALMEIRA, M., LEITE, S. Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas. In: Costa, L.F.C. e Santos, R.N. (orgs.) *Política e reforma agrária*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

REZENDE, G. *Programa de crédito especial para a reforma agrária (Procerá): institucionalidade, subsídio e eficácia*. Brasília: FAO/Incra, 1998.

SAMPAIO, O.B.M. (coord.) *Desapropriação agrária pelo rito sumário: justa indenização*. (relatório de pesquisa – primeira fase). v. 1. Brasília: MDA/Incra, 2000.

SILVA, E. *Pronaf- uma avaliação das ações realizadas no período 1995-1998*. Brasília: IPEA, 1999.

VEIGA, J.E., ABRAMOVAY, R. *Análise (diagnóstico) da inserção do Pronaf na política agrícola*. São Paulo: IPE/USP, 1998.

Documentos oficiais:

BRASIL. INCRA. *Relatório de atividades do Incra: 1995-1999*. Brasília: Incra, 2000.

BRASIL. MAA. *PRONAF: construindo as instituições do desenvolvimento rural*. Brasília: MAA/SDR, 1998.

BRASIL. MAA. *PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*. Brasília: MAA, 1996.

BRASIL. MAARA / INCRA. *Diretrizes para o Programa Nacional de Reforma Agrária* (versão preliminar). Brasília: INCRA, 1995.

BRASIL. MARA/ INCRA. *Avaliação do Plano Nacional de Reforma Agrária - 1985/1989*. Brasília: INCRA, 1990. (Estudos de reforma agrária, 4).

BRASIL. MARA/ INCRA. *II Plano Nacional de Reforma Agrária - 1993/1994*. Brasília: INCRA, 1992.

BRASIL. MEPF/ INCRA/ MAA/ SDR. *Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural: política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado*. Brasília: MEPF/MAA, 1999.

BRASIL. MEPF/ INCRA. *PROCERA- Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária*. Brasília: MEPF, 1997.

BRASIL. MEPF/ INCRA. *A Nova Reforma Agrária*. Brasília: MEPF, 1999.

BRASIL. MEPF/INCRA. *Mudanças legais que melhoraram as ações da reforma agrária*. Brasília: Incra, 1998.

BRASIL. MF/ STN. *Resultado do Tesouro*. Brasília: STN, vários anos.

BRASIL. Presidência da República / Câmara da Reforma do Estado. *Plano diretor da Reforma do aparelho do Estado*. Brasília: PR/ Câmara da Reforma do Estado, 1995.

BRASIL/ MIRAD/ INCRA. *Política de assentamento*. Brasília: INCRA, 1987.

IPEA. Desenvolvimento rural. *Políticas sociais – acompanhamento e análise*. Brasília, Ipea, n.6, p.99-118, fev. 2003.

Publicado em Inesc (org) *A era FHC e o governo Lula: transição?* Brasília, Inesc, 2004. P 361-392