

# O processo de implementação do programa Banco da Terra no Rio Grande do Sul: uma leitura política — 1999-02\*

César Augusto Da Ros\*\*

*Engenheiro Agrônomo graduado pela UFSM-RS, Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo CPDA-UFRRJ, Professor Adjunto do Departamento de Letras da UFRRJ e Coordenador da Área de Extensão Rural*

## Resumo

*Neste trabalho, analisamos o processo político de implantação do programa Banco da Terra no Rio Grande do Sul como parte da expansão do modelo de reforma agrária de mercado no Brasil. O objetivo é identificarmos as razões que possibilitaram que esse programa se convertesse na principal modalidade de política agrária do Governo Federal nesse estado. Baseando-se na análise dos resultados globais atingidos pela política agrária federal e nas falas de vários entrevistados, buscamos apresentar elementos que contrariam o argumento oficial de que esse programa atuou de forma complementar ao “modelo tradicional” de reforma agrária baseado nas desapropriações.*

## Palavras-chave

**Reforma agrária de mercado; Banco da Terra; Governo Federal.**

---

\* Este artigo tem por base uma pesquisa mais ampla, desenvolvida pelo autor durante os anos de 2001 e 2005, que resultou na elaboração de uma tese de doutoramento, defendida em 30.08.06, no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA-UFRRJ), financiada pelo CNPq. Artigo recebido em jul. 2007 e aceito para publicação em jun. 2008.

\*\*E-mail: da\_rosgringj@yahoo.fr

## ***Abstract***

*This work analyzes the political process of implantation of the Bank of the Land program in the Rio Grande do Sul State, as part of the expansion of the market agrarian reform model in Brazil. Its objective is to identify the reasons that allowed the conversion of this program in the main modality of federal agrarian politics in that state. Based on the analysis of the global results achieved by the federal agrarian politics and on the speeches of several interviewed, this work seeks to present elements that oppose the official arguments that this program acted in a complementary way to the "traditional model" of agrarian reform based on dispossessions.*

## ***Key words***

**The agrarian Reformation of Market; Bank of the Land; Federal Government.**

**Classificação JEL: R14; R52.**

## **1 Introdução**

O objetivo deste trabalho é analisar a especificidade do processo político de implementação do programa Banco da Terra no Rio Grande do Sul, à luz da expansão do modelo de reforma agrária de mercado<sup>1</sup> no Brasil. Neste artigo, identificamos as principais razões que permitiram que esse programa se convertesse na principal modalidade de política agrária acionada pelo Governo Federal, no Estado, entre os anos de 1999 e 2002. Argumentamos que a tese da

---

<sup>1</sup> Segundo Pereira (2005a, p. 615): "[...] o modelo de reforma agrária de mercado consiste numa ação estatal que combina transação patrimonial privada e política distributiva. Transação patrimonial por tratar-se de um financiamento concedido para a compra e a venda voluntária entre agentes privados — ou seja, uma típica operação mercantil —, e pelo fato de que os proprietários são pagos em dinheiro e a preço de mercado, enquanto os compradores assumem integralmente os custos da aquisição da terra e os custos da transação. Política distributiva, porque há transferência de recursos a fundo perdido, em proporção variável, conforme o caso, para investimentos em infra-estrutura e produção". Esse modelo foi amplamente difundido e apoiado pelo Banco Mundial, na década de 90, como alternativa à reforma agrária distributiva conduzida pelo Estado mediante processos de desapropriação.

complementaridade entre o Banco da Terra e o chamado “modelo tradicional” de reforma agrária baseado nas desapropriações — defendida pelos gestores e pelos agentes sociais favoráveis ao programa — não se sustenta. Nossa hipótese é que tal programa tinha como objetivo político principal a quebra da conexão existente entre os processos de ocupações de terra protagonizados pelo Movimento dos Sem-Terra (MST) — em ascensão a partir da segunda metade da década de 90 — e as desapropriações realizadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Desse modo, o Banco da Terra acabou operando como um instrumento que visava, por um lado, esvaziar e deslegitimar o instrumento da desapropriação e, por outro, disputar pela base a demanda por terra com os movimentos sociais do campo. Nesse caso, o oferecimento de uma alternativa de acesso à terra que não passava pela mediação política do MST possibilitou ao Governo Federal e aos agentes políticos locais um maior nível de controle sobre o processo, em particular no que tange à seleção dos beneficiários.

Utilizamos como fontes principais as entrevistas por nós realizadas com porta-vozes dos movimentos sociais do campo e com gestores públicos.<sup>2</sup> Como fontes secundárias, usamos as poucas pesquisas realizadas sobre o programa no Estado. O trabalho está organizado em três partes. A primeira pontua os principais acontecimentos que marcaram a luta política em torno da questão agrária gaúcha, entre os anos de 1999 e 2002, bem como as razões que fizeram com que o Banco da Terra se convertesse na principal modalidade de política agrária do Governo Federal no Estado. A segunda parte relata as principais razões que explicam a abrangência assumida pelo Banco da Terra no RS. A terceira apresenta uma síntese da discussão realizada ao longo deste trabalho. Por fim, cabe registrarmos que as discussões presentes neste artigo têm por base uma pesquisa mais ampla sobre as políticas agrárias implementadas no Rio Grande do Sul durante o Governo Olívio Dutra.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Por razões de espaço, os entrevistados e as suas respectivas posições ocupadas nas entidades, nos movimentos sociais e nos órgãos governamentais são apresentadas no final do texto.

<sup>3</sup> Para maiores informações sobre o assunto, consultar a Tese de Doutorado de Da Ros (2006).

## 2 O contexto político de implementação do Banco da Terra no Rio Grande do Sul

A implementação do Banco da Terra no RS pode ser explicada pela confluência de fatores que marcaram a luta política no meio rural gaúcho, entre os anos de 1999 e 2002, dentre os quais se destacam: a crise do setor agropecuário; o aumento das ocupações de terras e da pressão política do MST para que a Superintendência Regional do INCRA, acelerasse a criação de assentamentos; a paralisação quase completa das vistorias de terra, pelo INCRA, por força do movimento “vistoria zero”, realizado pelo patronato rural gaúcho; e a mudança ocorrida na correlação de forças políticas no campo com a vitória da Frente Popular nas eleições para o Governo Estadual.<sup>4</sup>

Em primeiro lugar, é preciso levarmos em conta que o setor agropecuário gaúcho foi duramente afetado pela política macroeconômica em curso desde a adoção do Plano Real. Tal política causou uma queda na rentabilidade da produção agropecuária, provocando um aumento do grau de endividamento dos produtores rurais, além de ter contribuído para reduzir o preço das terras (Benetti, 1997). Nesse contexto de crise, a alternativa mais viável para muitos dos grandes proprietários fundiários endividados era ofertar os seus imóveis à Superintendência Regional do INCRA, ou negociar a realização de uma “desapropriação amigável”. Tal fato permitiu ao INCRA manter certa continuidade na aquisição de terras para os seus programas de assentamento, notadamente durante os anos de 1995 a 1998.<sup>5</sup>

A maior parte dessas aquisições ocorreu na Metade Sul do Estado, basicamente em função de quatro razões. A primeira era o baixo preço das terras existentes, decorrente da pior qualidade agronômica dos solos (algumas áreas, inclusive, apresentam sérias limitações à prática de uma agricultura de grãos nos moldes daquela existente na região norte do Estado).<sup>6</sup> A segunda era o aumento da oferta de terras ao INCRA, em razão da indisposição dos grandes proprietários fundiários em possuírem terras limítrofes aos assentamentos de

---

<sup>4</sup> A Frente Popular abarcava o PT, o PCB, o PSB e o PC do B. No segundo turno das eleições, contou com o apoio da Frente Trabalhista (composta por PDT, PST e PMN) e do PPS e do PV, que, no primeiro turno, haviam concorrido com candidaturas avulsas. A chapa vencedora tinha como candidato a governador o ex-bancário Olívio Dutra e a vice-governador o Deputado Federal pelo PT Miguel Rosseto, que, no Governo Lula, viriam a responder, respectivamente, pelo Ministério das Cidades e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

<sup>5</sup> Depoimento de Silveira (2004).

<sup>6</sup> Depoimento de Schneider (2004).

reforma agrária.<sup>7</sup> A terceira era uma maior identificação de áreas improdutivas, pelo fato de a matriz produtiva se basear na pecuária extensiva, o que é mais difícil na região norte do Estado, onde existem estabelecimentos com um bom nível de aproveitamento das terras.<sup>8</sup> A quarta era o deslocamento da pressão social do MST para a Metade Sul, em razão dessa região apresentar maior concentração fundiária e da dificuldade de desapropriar terras na Metade Norte.

Em segundo lugar, é necessário considerar que a pressão do MST em nível estadual acompanhou a tendência observada no restante do País, de aumento das ocupações de terra com o objetivo de acelerar e dar escala à criação de novos projetos de assentamentos. A Tabela 1 indica a magnitude dessas ações durante os Governos Antônio Brito e Olívio Dutra.

Tabela 1

Número de ocupações de terras promovidas pelo MST, de acampamentos e de famílias acampadas no Rio Grande do Sul — jan./95- jun./02

ANOS	NÚMERO DE OCUPAÇÕES	NÚMERO DE ACAMPAMENTOS	NÚMERO DE FAMÍLIAS ACAMPADAS
1995	2	2	787
1996	5	6	1 581
1997	4	6	695
1998	11	7	1 298
<b>Subtotal</b>	<b>22</b>	<b>21</b>	<b>4 361</b>
1999	12	12	1 700
2000	7	15	750
2001	12	19	875
2002	2	8	2 400
<b>Subtotal</b>	<b>33</b>	<b>54</b>	<b>5 725</b>

FONTE: MST-RS.

Gabinete de Reforma Agrária do Governo do Estado do RS.

A resposta governamental à pressão do MST resultou na constituição de inúmeros assentamentos no Estado durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Esse quadro se modificou significativamente no segundo

<sup>7</sup> Depoimentos de Xavier (2004) e Hein (2004).

<sup>8</sup> Depoimento de Pra (2005).

governo, devido à reação do patronato rural e às mudanças na política agrária federal, que passou a privilegiar os mecanismos de obtenção de terras baseados no mercado. A Tabela 2 mostra a magnitude dessa redução.

Tabela 2

Projetos de assentamentos implantados pelo INCRA no Rio Grande do Sul — 1995-02

PERÍODOS	NÚMERO DE ASSENTAMENTOS	ÁREA TOTAL EM HECTARES	NÚMERO DE FAMÍLIAS
Primeiro Governo FHC (1995-98).....	73	85 505,303	3 476
Segundo Governo FHC (1999-02).....	27	23 347,000	995
<b>TOTAL</b> .....	100	108 852,303	4 471

FONTE: INCRA.

Em terceiro lugar, é preciso levarmos em consideração a reação do patronato rural do Município de Bagé contra a realização de vistorias de terra pelo INCRA. Tal movimento foi desencadeado no mês de abril de 1998, impedindo que técnicos da autarquia entrassem nas propriedades para efetuar o recadastramento de imóveis rurais, a partir do qual 370 estabelecimentos com área superior a 420 hectares seriam vistoriados. Na ocasião, os proprietários montaram barreiras nas entradas das propriedades, bloqueando a entrada dos técnicos do INCRA, a tal ponto que esse movimento foi denominado “vistoria zero”.<sup>9</sup> As ações de bloqueio ocorreram entre 8 de março e 28 de agosto de 1998 e reivindicavam principalmente a suspensão das vistorias e a revisão dos índices de lotação pecuária (Produtores..., 1998; Ruralistas..., 1998). O impasse entre o INCRA e o patronato rural gaúcho somente foi solucionado quando o Governo Estadual, o INCRA e o Ministério da Agricultura chegaram a um acordo, que estabeleceu a suspensão imediata das vistorias no Estado, o anúncio de que as novas aquisições ocorreriam mediante a realização de leilões de terras e a criação de uma comissão especial para reavaliar os índices de lotação pecuária (Acordo..., 1998).

Com essa ação ilegal, o patronato rural gaúcho conseguiu impedir o INCRA de fiscalizar o cumprimento da função social da terra, obstaculizando a realização de novas desapropriações no Estado, durante os anos subseqüentes. Essa reação criou um “precedente” político, que passou a ser acionado todas as vezes que as ocupações de terra e as ações do INCRA extrapolassem os limites “aceitáveis”.

<sup>9</sup> Depoimento de Silveira (2004).

O Governo Federal não deu apoio político aos superintendentes regionais do INCRA para que as vistorias prosseguissem.<sup>10</sup> Ademais, tal movimento passou a ser utilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para reforçar o discurso de que, no RS, a obtenção de terras para a reforma agrária deveria privilegiar a “negociação”, como leilões de terras, “desapropriações amigáveis”, compras pelo Decreto n° 433/92 e, finalmente, o Banco da Terra.<sup>11</sup>

Por fim, em quarto lugar, ocorreu a eleição da Frente Popular para o Governo Estadual, tendo como marcas a oposição ao Governo Federal e a forte sintonia com as reivindicações dos movimentos sindicais e sociais do campo. Essa sintonia foi determinante na elaboração de um programa agrícola e agrário que estabelecia como metas o fortalecimento da agricultura familiar e o assentamento de 10.000 famílias de agricultores sem terra. Propunha-se também a tratar os conflitos fundiários por meio da negociação política, a fim de evitar as ações de despejo mediante o uso da força policial (Frente Popular, 1998). Para efetivar suas propostas, o Governo criou o Departamento de Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária, posteriormente transformado em Secretaria Extraordinária da Reforma Agrária. Como resultado da política agrária estadual, foram implantados 66 projetos de assentamentos, que beneficiaram um total de 2.289 famílias em 48.339,55 hectares. Além disso, mais 27 projetos de assentamentos foram realizados em convênio com o Governo Federal, beneficiando 910 famílias em 20.417,32 hectares (RS, 2002). Contudo a principal especificidade desse governo foi a de ter possibilitado a participação de representantes dos movimentos sociais e das entidades sindicais na Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento, o que facultou aos mesmos um maior grau de influência sobre a elaboração e a execução das políticas agrícola e agrária estaduais.<sup>12</sup>

O vínculo do Governo Estadual com os movimentos sociais influenciou sua relação com Governo Federal em dois níveis importantes. O primeiro era objetivado na oposição ao modelo de reforma agrária de mercado, em particular ao Banco da Terra. Isso dificultou a viabilização do programa nos moldes pelos quais ele estava sendo concebido, pois a negativa do Governo Olívio em assinar o termo de cooperação impediu a criação de uma agência estadual para geri-lo, obrigando o Governo Federal a realizar convênios com as associações de municípios.<sup>13</sup> O segundo nível relacionava-se às expectativas criadas em torno dos compromissos assumidos pelo Governo com o MST, as quais contribuíram

---

<sup>10</sup> Depoimentos de Xavier (2004) e Hoffmann (2004).

<sup>11</sup> Depoimento de Silveira (2004).

<sup>12</sup> Depoimentos de Vedovato (2002), Görgem (2004) e Marangon (2004).

<sup>13</sup> Depoimentos de Hoffmann (2004) e Görgem (2004).

para aumentar o número de famílias acampadas à espera de serem assentadas, conforme indicam os números apresentados na Tabela 1. Apesar de a meta do Governo Estadual ser elevada e de haver uma série de limitações de ordem constitucional, financeira, institucional e política para a sua efetivação, havia o reconhecimento, por parte tanto de seus integrantes quanto dos movimentos sociais e sindicais do campo, de que a política agrária estadual tinha um caráter complementar às ações do Governo Federal, cabendo a este a maior responsabilidade no processo (Da Ros, 2006). Por essa razão, as pressões desencadeadas pelo MST ao longo do quadriênio 1999-02 recaíram com maior força sobre o INCRA e o Governo Federal, reivindicando a retomada das vistorias obstaculizadas pelo patronato rural gaúcho. Assim, ao questionar as premissas da reforma agrária de mercado do Governo Federal e proporcionar as condições para que o MST aumentasse o seu potencial de pressão mediante a não-repressão às ocupações de terras, o Governo Estadual não só reconhecia a legitimidade das reivindicações dos sem-terra, como também mitigava as tentativas do Governo Federal e do patronato rural gaúcho em deslegitimar o instrumento das desapropriações.

Apesar das tentativas do MST e do Governo Olívio de se contraporem às diretrizes da política agrária federal, o que ocorreu, de fato, no Estado foi a redução drástica dos projetos de assentamentos implementados pelo INCRA (conforme mostra a Tabela 2), o recuo no suporte político às vistorias de terras e o reforço à adoção de mecanismos de obtenção de terra via negociação. Dentre esses, o Banco da Terra teve destaque absoluto. Considerando a magnitude do volume de recursos investidos e o número de famílias financiadas, foi o principal programa executado pelo Governo Federal no RS.

O seu lançamento oficial ocorreu em 23 de agosto de 1999, data em que foram assinados os três primeiros convênios de cooperação técnica com associações de municípios gaúchos (Jungmann..., 1999). Entretanto o programa somente ganhou impulso a partir de janeiro de 2000, quando o Governo Federal anunciou a instalação do Gabinete Regional da Reforma Agrária para a Região Sul, viabilizando as primeiras liberações de recursos (Estado..., 2000). Na sua primeira fase, o programa foi coordenado por Ezídio Pinheiro (PSDB-RS), que permaneceu no cargo até o dia 2 de janeiro de 2001, quando essa função foi repassada para Vulmar Leite (PSDB-RS), que conduziu o trabalho até o final de 2002 (Secretário..., 2001). A Tabela 3 mostra o volume de gastos e de famílias financiadas pelo Banco da Terra no RS.

De acordo com os dados da Tabela 3, entre 2000 e 2002, o Banco da Terra financiou 8.484 famílias a um custo total de R\$ 173.829.267,00, o que representou 28,5% do total das famílias beneficiadas e 27,3% do total dos recursos investidos pelo programa em todo o País. Já na pesquisa realizada pelo Departamento de



Estudos Sócio-Econômicos Rurais (DESER, 2005, p. 5), consta que, entre 2000 e 2003, o Banco da Terra financiou 10.136 contratos, totalizando R\$ 209,7 milhões. Apesar das divergências, ambas as fontes atestam a importância assumida pelo programa no Estado, cuja superioridade em relação ao programa oficial de reforma agrária é espantosa, uma vez que, entre 1999 e 2002, o INCRA assentou apenas 995 famílias. O mesmo ocorre quando somamos os resultados obtidos individualmente pelo INCRA àqueles do convênio de aquisição compartilhada com o Governo Estadual, os quais perfazem um total de 1.905 famílias assentadas em 43.764,32 hectares. Ou seja, dependendo da base de dados que utilizamos para a comparação, os resultados atingidos pelo INCRA chegam a aproximadamente um quarto ou um quinto dos alcançados pelo Banco da Terra. Tendo em vista que o RS foi o estado brasileiro onde o Banco da Terra obteve a maior abrangência, devemos indagar quais razões explicam tal desempenho.

Tabela 3

Volume de gasto com compra de terra e infra-estrutura e famílias financiadas pelo Banco da Terra no Brasil e no Rio Grande do Sul — 1999-02

ANOS	BRASIL (1)		RIO GRANDE DO SUL	
	Número de Famílias	Gasto (R\$)	Número de Famílias	Gasto (R\$)
1999	1	38 000,00	-	-
2000	2 833	61 221 510,00	784	14 692 949,00
2001	13 198	297 553 471,00	4 275	88 746 559,00
2002	13 683	277 754 483,00	3 425	70 389 759,00
<b>TOTAL</b>	<b>29 715</b>	<b>636 567 464,00</b>	<b>8 484</b>	<b>173 829 267,00</b>

FONTE: Unidade Técnica Nacional do Programa Nacional de Crédito Fundiário. In: PEREIRA, João Márcio Mendes. **O modelo de reforma agrária do Banco Mundial em questão**: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria, luta política e balanço de resultados. Tese (Mestrado)-Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004. p. 229-230.

(1) Dezesete estados.

### **3 Principais razões da magnitude assumida pelo Banco da Terra no RS**

Cinco razões principais explicam a abrangência assumida pelo Banco da Terra no RS: (a) a demanda por terra; (b) a montagem de uma estrutura descentralizada de gestão do programa; (c) a existência de uma conjuntura de baixa nos preços das terras; (d) a predominância dos contratos de financiamento individuais; e (e) o uso do programa como um instrumento de combate político e ideológico ao MST.

Em primeiro lugar, é preciso ter presente que existe uma grande demanda por terra no RS, que se concentra principalmente nas regiões onde predomina a pequena propriedade familiar oriunda dos processos de colonização por imigrantes europeus, notadamente no norte e no nordeste do Estado. Nessas regiões, a sucessão hereditária continua gerando um processo de fragmentação das propriedades rurais, que, somados às dificuldades de inserção econômica da pequena produção familiar nos mercados agrícolas crescentemente oligopolizados da atualidade, vem limitando seriamente as condições de reprodução social das famílias de agricultores.

Com isso, muitas dessas famílias, ou uma parte dos seus integrantes, acabam sendo obrigadas a migrarem para os centros urbanos em busca de trabalho, o que tem resultado num esvaziamento demográfico de algumas regiões rurais do Estado, principalmente em função da saída dos mais jovens. A consequência imediata desse processo é o aumento da população de idosos nas comunidades rurais, muitos dos quais, assim que atingem a idade de aposentadoria, também optam por migrar para as cidades, abandonando ou arrendando suas propriedades (Camarano; Abramovay, 1999; Anjos; Caldas, 2005).

Além disso, a fragmentação das pequenas propriedades rurais tem acentuado a multiplicação de sítios de lazer, cujos novos proprietários freqüentemente são profissionais liberais oriundos dos centros urbanos. Como agravante, no momento em que os herdeiros dão entrada no inventário de uma propriedade, muitos advogados têm cobrado seus honorários em terra, convertendo-se automaticamente em proprietários.<sup>14</sup>

Nessas regiões, tal situação tem colocado em evidência dois tipos de problemas agrários: de um lado, a existência de uma demanda pelo acesso à terra, principalmente por parte das populações mais jovens, e, de outro, a existência de propriedades abandonadas. Nesse contexto, as atuais políticas

---

<sup>14</sup> Depoimento de Pinheiro (2004).

fundiárias precisam ampliar o acesso à terra e promover algum tipo de reordenamento fundiário que recomponha as propriedades a um módulo mínimo, a fim de permitir melhores condições para a reprodução social dos seus titulares. Tais medidas necessitariam ser acompanhadas de políticas públicas para o fortalecimento e a viabilização socioeconômica das formas familiares de produção agrícola.

Entretanto convém ressaltarmos que os problemas agrários do Rio Grande do Sul não se resumem apenas às situações descritas acima, uma vez que é possível constatar a existência de um elevado grau de concentração da propriedade fundiária em diversas regiões do Estado, notadamente na região sul, onde predominam as atividades ligadas às modernas lavouras de arroz irrigado e à pecuária extensiva de corte. É precisamente nessas regiões que o INCRA tem conseguido obter terras para a implantação dos assentamentos e, certamente, será nelas que os governos interessados em conduzir políticas de reforma agrária continuarão concentrando os seus esforços.

Em linhas gerais, o diagnóstico desses problemas é compartilhado pelas organizações de representação dos trabalhadores rurais do Estado, porém as soluções propostas são divergentes. Os movimentos que integram a Via Campesina — dos quais o MST é a sua maior expressão — partem do entendimento de que os problemas agrários encontrados nas regiões norte e nordeste do Estado somente serão solucionados no âmbito de um programa massivo de reforma agrária que incida sobre as regiões de maior concentração fundiária, no qual já estaria incluído o reordenamento fundiário. A Federação de Trabalhadores na Agricultura (Fetag) e a Federação de Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf-Sul), por sua vez, apresentam uma posição diferente, reivindicando a necessidade de programas de crédito fundiário, pois entendem que, num contexto de limitações políticas e institucionais impostas à reforma agrária na atualidade, essa seria a via mais adequada para garantir a reprodução social das formas familiares de produção.

Além disso, existem diferenças nas formas de ação adotadas por esses movimentos sociais e sindicais. O MST, ao longo da sua trajetória, tem optado pela organização de acampamentos e ocupações de terras como as suas principais formas de luta social. A pressão dessas ações levou os Governos Federal e estaduais a implantarem assentamentos rurais, conferindo ao MST um alto grau de legitimidade política na luta pelo acesso à terra. Entretanto, pelo tipo de enfrentamento que essas ações ensejam, pelo sacrifício das famílias em permanecerem acampadas por tempo indeterminado e pela estigmatização social impingida aos sem-terra — inclusive entre o universo de pequenos agricultores —, uma parcela significativa dos agricultores que reivindicam terra acabam optando por não ingressar nas fileiras do MST. Ademais, o próprio

movimento admite que não tem condições de organizar todas as pessoas que demandam terra no Estado.<sup>15</sup>

No que diz respeito à Fetag, observamos que, desde a retomada das ocupações de terras nos anos 80, sua opção política sempre foi manter uma relação de apoio pontual ao MST e à luta por reforma agrária, sem dela participar diretamente, posicionando-se preferencialmente a favor de políticas de crédito fundiário. É o que indica o depoimento de Ezídio Pinheiro (2004), presidente da entidade:

Aqui no RS, quando surgiram os movimentos de luta por terra, houve, em 1983, uma discussão com eles sobre o papel de cada um, e se entendeu que a Fetag seria mais uma entidade de apoio. [...] em 2003, num grande congresso, deliberou-se que os sindicatos de trabalhadores rurais, com o apoio da Fetag, deveriam trabalhar para a realização de ocupações, mas não houve ainda iniciativas. O público da Fetag é o da agricultura familiar, que prefere comprar terras [...] Não vejo prejuízo na existência de mais de um movimento com esse caráter. O problema é que isso não se sustenta no RS [...] A Fetag representa as milhares de pessoas que querem comprar terra, que querem pagar.

Nesse depoimento, há uma naturalização da idéia de que a base social da Fetag “prefere comprar terras”, o que, em certa medida, acaba servindo de justificativa para que a entidade não assuma posições que impliquem um maior questionamento da estrutura fundiária e, conseqüentemente, a realização de ações mais contundentes, como as ocupações de terras, praticadas por muitos sindicatos e federações ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) em outros estados. Além disso, é preciso termos presente que as organizações políticas de representação de trabalhadores, na maior parte das vezes, não funcionam como mero reflexo da vontade das suas bases. Ao contrário, o papel das lideranças é de suma importância na construção daquelas que são consideradas as “questões políticas” relevantes. Assim sendo, a implantação do Banco da Terra encontrou terreno fértil para se viabilizar no Estado, pois, além da existência de uma elevada demanda por terra, contava com o apoio ativo da Fetag em favor de mecanismos de compra e venda identificados como “crédito fundiário”.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Depoimento de Lill (2004).

<sup>16</sup> Segundo Ezídio Pinheiro (2004), Presidente da Fetag: “A demanda para o Banco da Terra no RS era de 113.000 famílias inscritas nos sindicatos. Para fazer o levantamento, nós abrimos inscrições, e cada um inscrevia um número de pessoas interessadas” (entrevista ao autor). Apesar de esse número ser impressionante, advertimos que não se trata de uma informação pública, passível de ser comprovada através do confronto dos cadastros dos sindicatos com o número oficial de inscritos no programa, a exemplo do que ocorre com as famílias cadastradas no INCRA.

A segunda razão que explica a magnitude da adesão ao Banco da Terra está relacionada diretamente à montagem de uma estrutura descentralizada para a sua gestão no Estado, tendo em vista que, no plano nacional, os movimentos sociais e sindicais, desde o início, foram contra a implantação do programa, enquanto as organizações do patronato rural prontamente o apoiaram (Medeiros, 2002). No RS, esse cenário se repetiu, uma vez que o MST e as demais organizações que integram a Via Campesina foram radicalmente contra a implantação do Banco da Terra. Segundo Mário Lill (2004):

[...] somos contra a mercantilização da terra. O crédito fundiário só ajuda a elevar o preço da terra e a dificultar a sua redistribuição. Não pode existir crédito fundiário. É função do Estado reorganizar a propriedade da terra. As pessoas que não têm terra não resolvem a questão fundiária comprando terra de outro pequeno, o irmão comprando de outro irmão, o filho comprando do pai. Isso não muda a relação. É preciso descentralizar a propriedade da terra, e o crédito fundiário não permite essa descentralização, ele não reformula a posse da terra. Por isso, o MST é contra o crédito fundiário. Trata-se de um princípio filosófico.

A Fetraf-Sul, por sua vez, concentrou suas críticas na forma de condução do programa, uma vez que também considera o crédito fundiário uma política importante para a sua base social. De acordo com Eloir Griseli (2004):

Não concordamos com a forma de implementação do Banco da Terra, com os critérios utilizados e com a sua “prefeiturização”, por uma questão político-partidária. Agora, o crédito fundiário é importante para um setor da agricultura familiar (principalmente para filhos de agricultores), mas ele precisa melhorar muito. Com R\$ 40 mil, se compra muito pouca terra em alguns lugares. Na minha avaliação, o crédito fundiário é importante, se pensado na lógica do desenvolvimento, e não na lógica da comercialização da terra e na politicagem que ocorreu. O grande problema do Banco da Terra foi que a maioria das operações foi terra-papel, sem fiscalização, beneficiando prefeitos e seus parentes, funcionários públicos e outros, principalmente no RS. Não mudou nada a estrutura de produção. A análise do próprio Governo detectou muitos roubos através do Banco da Terra no Brasil inteiro. Mas, aqui no RS, achamos que o programa é bom e precisa ser melhorado.

Esse depoimento revela que não há, por parte da Fetraf-Sul, nenhuma crítica ao instrumento do crédito fundiário como uma modalidade de acesso à terra, mas sim, à forma como foi conduzido o Banco da Terra. Diferentemente da Via Campesina, que critica a mercantilização da terra e aponta a reforma agrária ampla e massiva como uma medida fundamental para a transformação do campo, a Fetraf-Sul aposta no crédito fundiário como uma alternativa para garantir a permanência dos jovens no campo (Fetraf-Sul, 2003). Essa opção se deve, em parte, ao rebaixamento político conferido à reforma agrária como estratégia de transformação do campo brasileiro e à adoção de uma postura mais “pragmática”

e “propositiva”, segundo a qual o desenvolvimento rural consistiria na busca de alternativas que fortalecessem a agricultura familiar, porém sem rupturas políticas de fundo (Favareto; Bittencourt, 2001, p. 387).

Das entidades de representação dos trabalhadores rurais, a única que não apresentou um posicionamento crítico ao programa foi a Fetag. Pressionada pelos seus sindicatos, passou a defender a implantação do Banco da Terra no Estado, contrariando, inclusive, a posição da Contag, que se opunha ao programa em nível nacional.<sup>17</sup> Segundo Heitor Schuch (2004):

Houve um congresso da Contag em que esse assunto estava muito quente, e nós fomos lá, com 242 delegados defendendo o Banco da Terra. O Brasil inteiro contra nós. Só Santa Catarina e o Paraná nos apoiaram. Aqui, existia uma demanda muito grande de agricultores querendo comprar terra. Outra questão relevante é que os valores do Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural eram menores que os do Banco da Terra e não possibilitavam comprar terra aqui no RS. Então, a polêmica girou muito mais em torno dos valores de um programa para o outro.

O fato de os movimentos sociais da Via Campesina que integravam o Governo Estadual serem contra a implantação do Banco da Terra levou o mesmo a não assinar o termo de cooperação com o Governo Federal, a exemplo dos demais estados governados por partidos de oposição. Esse posicionamento foi expresso pelo secretário estadual da agricultura, no Fórum de Agricultura, realizado no dia 10 de junho de 1999, em Brasília: “Não aceitamos o Banco da Terra. Esvazia os movimentos sociais e privilegia a reforma agrária de mercado”. Além disso, o Governo Estadual destacava que as condições oferecidas pelo programa o tornavam impagável (Estado..., 1999).

Todavia a negativa do Governo Estadual em assinar o convênio do Banco da Terra não impediu que este fosse implantado no Estado. O Ministério do Desenvolvimento Agrário, numa ação inédita, realizou convênios diretamente com as associações de municípios que integravam a Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), contando ainda com o apoio de professores de três universidades: a Universidade Regional Integrada (URI), a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e a Universidade Federal de Pelotas (UFPEL).<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Segundo Ezídio Pinheiro (2004): “A Fetag custou a entrar no programa. Os sindicatos entraram rápido, porque aí o processo foi de baixo para cima. A Fetag, de fato, assumiu o Banco da Terra um pouco antes da minha saída do programa [ocorrida em 02.01.01], porque a demanda estourou, houve mais de 100.000 inscrições. Na verdade, a Fetag nunca foi contra, ela ficou esperando o que ia acontecer, até porque a Contag era contra, então, a Fetag não ia se rebelar”.

<sup>18</sup> Conforme o depoimento de Pinheiro (2004).

A oposição do Governo Estadual ao Banco da Terra obrigou os seus defensores a criarem uma estrutura descentralizada, que viabilizou a implantação do programa no Estado, conforme explicita o depoimento de Heitor Álvaro Petry (2004):

Embora a decisão do Governo tenha sido motivo de críticas de vários setores, ela merecia um elogio, porque criou a oportunidade para se estabelecer uma relação direta com os municípios, e foi isso que constituiu a base para o programa ter um bom desenvolvimento. Se fosse via Governo Estadual, o resultado teria sido outro, porque a máquina é mais pesada, mais concentrada, não tem capilaridade. O gesto do Governo Olívio, embora do ponto de vista político merecesse uma repreensão, do ponto de vista prático foi positivo, pois ficou de fora, e isso permitiu que os municípios abraçassem o Banco da Terra.

Desse modo, não foi preciso constituir oficialmente uma agência estadual do Banco da Terra. Em vez disso, 23 agências regionais foram criadas, funcionando nas associações de municípios com o suporte das universidades citadas. O fato de não ter sido criada uma agência estadual não significa que o programa não tivesse uma coordenação estadual, a qual era integrada por um coordenador geral, um coordenador técnico e um secretário. Além disso, havia um conselho estadual de caráter “oficioso” integrado pelas seguintes organizações Fetag, Famurs, Federação das Cooperativas Agropecuárias (Fecoagro), UFSM e URI, no qual eram discutidas algumas regras de funcionamento do programa no Estado (Antonello, 2003, p. 3).<sup>19</sup> Tal processo dotou o programa de um elevado grau de capilaridade, pois as inscrições eram feitas somente nos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STRs), e a seleção dos beneficiários era realizada pelos conselhos agropecuários, estimulando a sua criação naqueles municípios em que não existiam. A oposição do Governo Estadual ao programa implicou a retirada da assistência técnica oferecida pela Emater na elaboração dos projetos, que passou a ser feita pelas prefeituras.<sup>20</sup>

A constituição dessa estrutura descentralizada é apontada pelos representantes da Fetag e da Famurs como um dos principais fatores que permitiram ao programa ganhar maior velocidade e escala.<sup>21</sup> No entanto, as

---

<sup>19</sup> Segundo o depoimento de Heitor Schuch (2004): “Criou-se um conselho estadual que definia algumas regras. O conselho estadual era oficioso, ele não havia sido instituído por lei. Qualquer coisa que aparecia, o conselho municipal de agricultura definia. Por exemplo, se houvesse 80 inscritos, sorteavam ou escolhiam 30. Claro, pelo que ouvimos, teve sacanagem também, do tipo sorteava-se o cunhado do prefeito, ou o parente do secretário. Esse tipo de coisa suscitou, inclusive, a interferência do conselho estadual. A estrutura básica foi essa”.

<sup>20</sup> Conforme o depoimento de Pinheiro (2004).

<sup>21</sup> Essa tese é reforçada por Heitor Álvaro Petry (2004): “Acredito que esse sistema descentralizado de gestão microrregional, com um envolvimento direto dos municípios, e não do

entrevistas com os gestores do Banco da Terra indicam também que essa mesma estrutura foi responsável por um descontrole dos financiamentos concedidos, devido à ausência de critérios válidos para todo o Estado.<sup>22</sup>

Os depoimentos de um dos gestores do Banco da Terra e dos dirigentes da Fetag não negam a existência de irregularidades e favorecimentos na condução do programa, severamente criticadas pelo MST, pela Fetraf-Sul e por alguns deputados estaduais do PT.<sup>23</sup> Entretanto a falta de publicização de informações detalhadas sobre os resultados do programa pelo Governo Federal (FHC e Lula), bem como a ausência de trabalhos empíricos nos municípios onde o programa atuou, impossibilita-nos de tecer considerações conclusivas sobre esse assunto.<sup>24</sup> Ademais, até o momento, não foram divulgados os resultados da suposta auditoria interna realizada pelo Governo Lula sobre as irregularidades ocorridas na implementação do Banco da Terra.

A terceira principal razão que favoreceu a implementação do programa foi a existência de uma conjuntura de baixa no preço da terra, uma vez que as transações de compra e venda de imóveis rurais são indexadas ao preço da soja, que, naquele período, estava em baixa no mercado internacional. Nesse contexto, os Governos Federal e Estadual atuaram praticamente sozinhos no mercado de terras. Segundo Ezídio Pinheiro (2004):

As terras, inclusive, eram muito baratas. Nos dois primeiros anos em que eu coordenei a implantação do Banco da Terra, a média das propriedades adquiridas era de R\$ 17.500,00, enquanto o teto de financiamento era de R\$ 30.000,00.

No entanto, o baixo preço dos lotes adquiridos através do Banco da Terra também está relacionado ao fato de que a maioria desses imóveis possuía uma

---

Governo Estadual, foi o grande responsável pelo desempenho do programa no Rio Grande do Sul".

<sup>22</sup> Conforme aponta o depoimento de Ezídio Pinheiro (2004): "Nós procurávamos ser rigorosos, mas não tinha autonomia para julgar, devido à descentralização. Tivemos um caso em que um agricultor adquiriu uma terra, e, no dia seguinte, ela era um sítio de um advogado. Foi devolvido o dinheiro. Houve certamente alguns desvios, não diria ilegais, mas porque não havia critérios".

<sup>23</sup> Depoimentos de Görgem (2004), Marcom (2004) e Gass (2004).

<sup>24</sup> Nas ocasiões em que solicitamos aos gestores do Banco da Terra informações contendo os resultados globais do programa no Estado, obtivemos como resposta que essas deveriam ser encaminhadas ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. No entanto, nem mesmo os seus novos ocupantes nos forneceram informações sobre o programa, o que nos levou a desistir de fazer novos pleitos. Lamentavelmente, os dados sobre a atuação do Banco da Terra continuam sob sigilo, quando deveriam ser de livre acesso e de conhecimento do público interessado, principalmente por tratar-se de uma política que ocupou centralidade no governo anterior e que prossegue no atual com algumas reformulações.



área média inferior à do módulo rural regional (DESER, 2005, p.18). Nas regiões onde as terras eram mais caras, o teto de financiamento não era suficiente para adquirir um módulo rural, sendo necessário que os agricultores complementassem o valor com recursos próprios. Ademais, pouco sabemos sobre a qualidade das terras compradas, já que não havia a definição de um critério de classificação de acordo com a capacidade agrônômica de uso, a exemplo do que ocorria nas aquisições do Governo Estadual e do Incra. Por isso, a compra de áreas de baixa qualidade pode também ter influenciado no baixo preço das terras adquiridas pelo programa.<sup>25</sup>

Mesmo que as terras tenham sido adquiridas a preços baixos, ainda assim não é possível avaliar com exatidão qual será o percentual dos beneficiários do Banco da Terra que terá, ou não, condições de pagar as prestações do financiamento. Os próprios gestores do programa e os agentes sociais a ele favoráveis admitem que, em algumas regiões, haverá problemas de inadimplência. Entretanto, na opinião deles, o programa seria viável na maioria dos casos, embora não apresentem nenhum tipo de informação que confirme tal assertiva. Segundo Heitor Álvaro Petry (2004):

Quando o Banco da Terra foi lançado, havia índices de correção bastante elevados (o IGP-DI, por exemplo). Na época, nós sabíamos que aqueles índices eram impraticáveis, mas sempre estimulamos os agricultores a entrarem no programa, porque tínhamos a convicção de que, se o Governo quisesse que o Banco da Terra desse certo, haveria, mais cedo ou mais tarde, uma adequação dos índices, o que efetivamente aconteceu. [...] Mas, em várias situações, o crédito se tornava impagável. Na região do Vale do Rio Pardo, de produção fumícola, há inúmeros exemplos de arrendatários que pagavam mais pelo arrendamento do que eles pagariam pela prestação do Banco da Terra. Entre 70% e 80% dos casos eram dessa natureza: comprovadamente, o que os arrendatários pagavam anualmente a título de porcentagem no arrendamento, na meação, era bem superior às prestações do Banco da Terra. Então, pode haver situações de dificuldade de pagamento, mas creio que foi uma experiência viável.

A falta de transparência e de informações oficiais sobre a situação das famílias financiadas pelo Banco da Terra constitui uma das mais flagrantes contradições do discurso apologético dos seus defensores, que enaltecem as virtudes do programa sem apresentar evidências que as comprovem. Tal fato é extremamente preocupante, tendo em vista que o programa possuía um prazo de carência de três anos, e os primeiros contratos foram assinados no ano de

---

<sup>25</sup> Segundo Ezídio Pinheiro (2004): "O Banco da Terra tinha uma vantagem, porque foram compradas terras perto de onde as pessoas moravam. Se um jovem comprava, comprava do pai; se um arrendatário comprava, já se sabia que aquela área era produtiva. As compras, então, eram feitas no olho".

2000. O mínimo que se poderia esperar era a divulgação de um quadro mais sistematizado por parte do MDA, que possibilitasse avaliar o real impacto desse programa na viabilização do acesso à terra no País.

Um levantamento recente feito pelo DESER (2005) sobre a capacidade de pagamento do programa na Região Sul analisou apenas três municípios no RS. Foi constatado que, em Pelotas e Encantado-Teutônia, mais de 50% dos beneficiários declararam ter pago ao menos uma parcela. O nível de inadimplência foi estimado em 13,3% e 9,4% respectivamente. Em Tenente Portela, 20% dos entrevistados afirmaram ter pago pelo menos uma parcela, e ninguém afirmou estar inadimplente. Porém, em virtude da estiagem ocorrida na safra de 2004/2005, o estudo apontou a probabilidade de um alto nível de inadimplência (DESER, 2005, p. 25-27). Como conclusão geral, o trabalho destaca que em torno de 60% dos beneficiários teriam condições de pagar as parcelas do financiamento de 2004-05, além dos créditos do Pronaf-A.

Por outro lado, o estudo adverte que a análise pode carecer de consistência, em face da inexatidão das informações prestadas pelos beneficiários e de possíveis oscilações climáticas que costumam afetar a região, principalmente as estiagens (DESER, 2005, p. 62-64). Ou seja, apesar da pouca representatividade dos municípios pesquisados e da possível imprecisão dos dados coletados, os autores ainda deixam em aberto a hipótese de que o nível de inadimplência poderá tornar-se um grave problema. Isso confirmaria as críticas de que o programa é impagável.<sup>26</sup>

A quarta razão principal que permitiu ao Banco da Terra atingir resultados tão expressivos diz respeito ao fato de que a imensa maioria dos projetos financiados era individual. Segundo Ezídio Pinheiro (2004):

Os contratos individuais não eram permitidos, mas nós dissemos que íamos fazer. A agricultura familiar, os filhos de pequenos agricultores não comprariam áreas via associações, além do que as áreas eram pequenas. Isso foi um problema seríssimo. O Ministro Jungmann não permitia, mas nós fazíamos, e ele não nos contrariava. Dos 11.000 beneficiários do Banco da Terra no Rio Grande do Sul, me parece que apenas um grupo comprou uma área [maior] via associação.

Em razão dos contratos individuais terem sido predominantes, o Banco da Terra teve uma maior atuação nas regiões de minifúndio, envolvendo a transação de pequenas áreas, como indica o depoimento de Vulmar Leite (2003):

Havia uma grande quantidade de propriedades ociosas no Estado, e essas propriedades foram comercializadas em todos os municípios. Se tu pegares a distribuição dos financiamentos, vai verificar que ele ocorreu de forma

---

<sup>26</sup> Depoimentos de Scherer (2004), Görgem (2004) e Lill (2004).

homogênea no Estado, em todas as regiões. E as regiões que mais acessaram financiamento são aquelas onde há uma maior concentração de minifúndios. Na região de Frederico Westphalen, lá no Alto Uruguai, foram realizados em torno de 600 a 900 contratos, e é uma região que não tem latifúndio. Era um irmão que comprava cinco partes de outros irmãos, até 11 partes, para recompor completa, com casa e instalações abandonadas. Enfim, eram essas áreas que foram comercializadas.

O fato de os financiamentos terem sido individuais e terem incidido majoritariamente sobre regiões de minifúndio encaixou-se muito bem na argumentação do Governo Federal, da Fetag e da Famurs de que o Banco da Terra possuía um caráter complementar, já que, em tese, as áreas financiadas teriam cumprido o papel de aglutinar propriedades fracionadas. O Banco da Terra seria, assim, um programa de “reordenamento fundiário”.<sup>27</sup>

Contudo essa particularidade, longe de ser encarada como uma virtude do programa, apresenta-se como a sua principal contradição, pois não há indícios de que a troca de titularidade dos imóveis transacionados promova alterações substantivas na estrutura concentrada da propriedade fundiária. Isto porque a aglutinação de frações de imóveis rurais, para recompô-las a um módulo mínimo (ou mais), resolve apenas o problema dos agricultores que estão sendo financiados pelo programa. No entanto, não oferece alternativas para aqueles que estão deixando o campo por falta de condições para se viabilizarem. Assim, observa-se que o tão propalado “reordenamento fundiário” precisa ser pensado em uma perspectiva mais ampla, na qual a recomposição dos imóveis fracionados esteja acoplada a um programa de reforma agrária que democratize a estrutura fundiária, possibilitando a absorção da maior parte da demanda por terra existente nas regiões onde predominam os minifúndios, que jamais será suprida integralmente por programas de crédito fundiário.

Apesar das tentativas dos gestores do Banco da Terra e dos representantes da Fetag de enquadrá-lo como um programa complementar à reforma agrária, precisamos analisá-lo à luz da luta política mais ampla ocorrida no campo. Nesse caso, não é possível reduzirmos o debate a uma oposição estanque entre “crédito fundiário” versus “desapropriação”, como se fosse apenas um problema de definição do melhor instrumento, omitindo a discussão sobre os objetivos e as forças sociais subjacentes às políticas agrárias em disputa. Até porque a maioria dos entrevistados — inclusive alguns integrantes da Via Campesina — não se

---

<sup>27</sup> Segundo Ezídio Pinheiro (2204): “Aqui [o Banco da Terra] foi mais um programa de reordenamento fundiário, porque os financiamentos foram individuais. Não tinha como fazer financiamentos grupais, pois foram compradas áreas que estavam sobrando, que estavam ou iam ficar ociosas. Por exemplo, de aposentados que iam sair da atividade agrícola”.

opõe unilateralmente ao crédito fundiário. O que questionavam naquela época, e ainda hoje questionam, é a utilização do crédito fundiário como parte de uma estratégia mais geral do Governo Federal para reforçar o modelo de reforma agrária de mercado, em detrimento das desapropriações baseadas no cumprimento da função social da propriedade. Segundo Frei Sérgio Görden (2004):

O crédito fundiário hoje é uma política anti-reforma agrária. Uma política construída pelo Banco Mundial, para fortalecer o agronegócio em grandes áreas. É esse o objetivo do crédito fundiário. Outra coisa é pensar um programa de crédito fundiário como um programa complementar a um projeto de reforma agrária massiva. Nesse caso, eu defendo. Isso, aliás, está previsto no Estatuto da Terra como medida para a reaglutinação de minifúndios, para combater o fracionamento excessivo da propriedade.

Desse modo, ao analisarmos a questão sob uma perspectiva política mais ampla, percebemos que o argumento da “complementaridade” não se sustenta, pois os dados apresentados no início deste trabalho demonstram que a prioridade absoluta do Governo Federal durante os anos de 1999 a 2002 recaiu sobre o Banco da Terra. Além disso, não podemos esquecer que, durante esses quatro anos, o MDA não deu o respaldo político necessário aos superintendentes regionais do Incra para a realização das vistorias, que estavam sendo impedidas pelo patronato rural gaúcho. Ao aceitar o veto imposto pelos sindicatos ligados à Farsul à continuidade das vistorias, o Governo Federal deu mostras de que a sua prioridade não era a reforma agrária via desapropriações litigiosas, mas, sim, o fortalecimento do modelo de reforma agrária de mercado.

Por fim, a quinta razão que explica a centralidade assumida pelo Banco da Terra no RS foi a sua utilização, pelo Governo Federal, no combate político e ideológico ao MST, que, naquele momento, contava com o apoio do Governo Olívio Dutra. Tal intencionalidade não foi admitida nas entrevistas com os gestores do programa, pois estes justificaram que a prioridade conferida pelo Governo Federal ao programa se devia exclusivamente à demanda por crédito fundiário existente no Estado. Contudo tal constatação não exclui a existência de intencionalidade política distinta, já que a implantação do Banco da Terra permitia ao Governo Federal disputar com o MST o controle sobre a demanda por terra. Essa disputa ocorreu pela base, pois, ao se financiar a compra de terras, abriu-se uma nova possibilidade para o seu acesso, na qual os agricultores não precisavam sofrer as agruras de permanecerem acampados por tempo indeterminado para conseguir um lote de terra. Com isso, o Governo Federal buscou quebrar a conexão existente entre a pressão exercida pelas ocupações de terra e a implantação de novos assentamentos, deixando de atuar “a reboque” da ação do MST (Medeiros, 2002; Pereira, 2004), incidindo justamente nas regiões do RS em que a demanda por terra poderia ser canalizada para a formação de novos acampamentos. A possibilidade de acesso à terra sem ingressar

no MST foi explorada politicamente pelo Governo Federal, pelo patronato rural e pelos setores de oposição ao Governo Estadual, com um discurso que polarizava “a reforma agrária da paz” *versus* “a reforma agrária da invasão, da violência e da lona preta”.<sup>28</sup>

Embora não seja possível quantificar o impacto produzido sobre a capacidade de convocação do MST, há fortes indícios de que o Banco da Terra contribuiu para diminuir o número de agricultores dispostos a acampar, influenciando, em algum grau, a mudança no perfil dos novos acampados, os quais passaram a ser convocados nas periferias dos centros urbanos, especialmente na Região Metropolitana de Porto Alegre.<sup>29</sup> Essa constatação é compartilhada, inclusive, pelos próprios gestores do programa no Estado, como mostra o depoimento de Vulmar Leite (2003):

Acho que o movimento social perde força da forma que ele [Banco da Terra] foi pulverizado. O programa atendeu uns 450 municípios. O agricultor sem terra dos municípios ia até a prefeitura, se cadastrava e tinha a possibilidade de comprar a sua área onde queria. Ele próprio escolhia. [...] Quer dizer, era um potencial acampado. Na verdade, eu acho que a reação [do MST] é porque, historicamente, a via de acesso à terra era através do acampamento, não tinha uma outra alternativa. E eu acho que foi correta, o assentamento não pode ser monopólio do movimento [...] Não se pode querer que o Governo seja permanentemente refém disso.

Coincidentemente, esse esvaziamento da capacidade de convocação de novos acampados pelo MST ocorria num momento em que o Governo Olívio Dutra se propunha a assentar 10.000 famílias, conferindo um tratamento negociado aos conflitos fundiários. Conforme já destacamos, essa sinalização do Governo Estadual, por si só, contribuiu para elevar o número de pessoas acampadas no Estado. Nesse cenário, é bastante provável que o Banco da Terra tenha funcionado como um colchão amortecedor da pressão social por reforma agrária, num estado conhecido como o berço do MST no Brasil. Ao minar pela base a possibilidade da ampliação da pressão social do MST sobre o INCRA, o Governo federal livrou-se da necessidade de adotar uma postura de maior enfrentamento com o patronato rural gaúcho para viabilizar vistorias e desapropriações litigiosas.

Um outro indicativo de que a disputa política se concentrou sobre a demanda é evidenciado pela alta receptividade obtida pelo Banco da Terra junto às prefeituras e aos sindicatos ligados à Farsul, uma vez que o programa oportunizou um maior controle dos agentes locais sobre o perfil dos futuros beneficiários,

---

<sup>28</sup> Depoimentos de Gass (2004) e Marcom (2004).

<sup>29</sup> Depoimento de Lill (2004).

selecionando preferencialmente aqueles que possuíam a tão propalada “vocaçãõ agrícola”, freqüentemente imputada como um critério ausente no público beneficiário dos programas de assentamentos.<sup>30</sup> A adesão em bloco dos prefeitos ao Banco da Terra era justificada também pela possibilidade de beneficiar agricultores locais, evitando-se a sua transferência para outras regiões, como comumente ocorre nos programas de assentamentos.<sup>31</sup> A fixação das famílias na região era encarada como uma das principais virtudes do programa, a qual também era utilizada como argumento para justificar a complementaridade do Banco da Terra à “reforma agrária tradicional”, baseada nas desapropriações. No entanto, tal “virtude” constitui hoje um dos principais limites para a expansão do crédito fundiário nas regiões onde o Banco da Terra teve uma atuação expressiva, pois as áreas disponíveis para venda escassearam, o que contribuiu para a ocorrência de um aumento no preço das terras, em contraste com a persistência da demanda.<sup>32</sup> Os próprios defensores do Banco da Terra reconhecem os limites objetivos para a continuidade dos programas de crédito fundiário no RS, especialmente nas regiões de minifúndio, onde a demanda por terra tende a ser maior do que a oferta.<sup>33</sup> Nesses casos, começa-se a cogitar como alternativa a compra coletiva de áreas maiores, o que colocará definitivamente em xeque o principal argumento de sustentação do caráter supostamente complementar do Banco da Terra ao modelo tradicional de reforma agrária.

## 4 Considerações finais

Do que foi exposto ao longo deste trabalho, é possível retermos as seguintes considerações.

No RS, o Banco da Terra foi a principal modalidade de política fundiária do Governo FHC, cujo grau de prioridade é atestado pelo volume de recursos

---

<sup>30</sup> Entrevistas de Hein (2004) e Petry (2004).

<sup>31</sup> Entrevista de Petry (2004).

<sup>32</sup> No estudo realizado pelo DESER (2005, p. 17-18), há um destaque para o aumento significativo do preço das terras em curso no RS, desde o ano 2000, em decorrência da sucessão de boas safras e da alta do preço da soja. Outros fatores também contribuíram para a elevação do preço das terras, como o aumento da área e do número de produtores de fumo, a aquisição de áreas por parte de empresas para o reflorestamento com pinus e eucalipto e a própria atuação do Banco da Terra. Nesse contexto, os tetos previstos nos programas de crédito fundiário não permitem a aquisição de áreas com um módulo suficiente para a reprodução social dos agricultores, apresentando-se como mais um limite objetivo para a continuidade desse tipo de política fundiária.

<sup>33</sup> Entrevista com representante da Famurs (Petry, 2004).

investidos e pelo número de famílias financiadas, o que fez com que o programa obtivesse um maior alcance e uma maior abrangência territorial em comparação ao ocorrido nos demais estados do País, sendo favorecido por um conjunto de razões aqui destacadas.

A análise das entrevistas indica que, no RS, ainda existe espaço para uma política de crédito fundiário, principalmente nas regiões de minifúndio, onde uma parte significativa da população rural jovem ainda deseja permanecer na terra, corroborada pela existência de situações de propriedades rurais em vias de abandono, em face das migrações e do envelhecimento dos seus titulares. Entretanto esse espaço não pode ser entendido como exclusivo do crédito fundiário, já que essa mesma demanda pode ser canalizada para uma política de reforma agrária, desde que haja uma sinalização por parte dos governos de que essa política será considerada prioritária.

A demanda por terra nas regiões de minifúndio, expressa pela intenção dos agricultores sem terra, ou com pouca terra de aderirem aos programas de crédito fundiário, precisa ser confrontada com as possibilidades objetivas de esses se converterem em pequenos proprietários. Ou seja, não basta apenas dimensionar a procura por terra, mas é preciso também dimensionar a sua oferta. Nesse sentido, apontamos que a continuidade dos programas de crédito fundiário no RS está sendo confrontada por limites objetivos, tais como a redução da oferta de terras e o aumento dos seus preços.

No âmbito político, é preciso analisar qual o grau de prioridade conferido ao crédito fundiário e às desapropriações litigiosas, dentro de uma perspectiva mais ampla. Se a prioridade do Governo Federal for o fortalecimento da estratégia da reforma agrária via desapropriações, parece-nos óbvio que o espaço destinado ao crédito fundiário tende a ser menor, já que a maior parte da demanda por terra tende a ser canalizada para os assentamentos, o que pode estimular uma maior participação dos Movimentos Sociais do Campo (MSC) no processo. Conforme demonstramos, não foi isso o que ocorreu durante o segundo Governo FHC, pois o Banco da Terra foi utilizado como um mecanismo de fortalecimento e expansão da reforma agrária de mercado e também como uma estratégia de disputa pelo controle da demanda por terra com os movimentos sociais, esvaziando o potencial de convocação de novos acampados. Tais evidências colocam em xeque a argumentação de que o Banco da Terra teve, no RS, um caráter complementar ao “modelo tradicional” de reforma agrária.

## Referências

ACORDO prevê a suspensão das vistorias. Governo Federal confirma a aquisição de 30 mil hectares no Estado para conter os ânimos dos fazendeiros. **Zero Hora**, Porto Alegre, 28 ago. 1998.

ANJOS, Flávio Sacco dos; CALDAS, Nádia Velleda. O futuro ameaçado: o mundo rural face aos desafios da masculinização, do envelhecimento e da desagrarização. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 661-694, 2005.

ANTONELLO, Vilso José et al. **Impactos de economia política do Banco da Terra no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2003. (mimeo).

BENETTI, Maria Domingues. Rio Grande do Sul: estratégias empresariais nos agronegócios, no período pós 1990, e questões emergentes. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 3, p. 169-209, 1997.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2003.

CAMARANO, Ana Amélia; ABRAMOVAY, Ricardo. **Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil**: panorama dos últimos 50 anos. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. (Texto para discussão, n. 621).

DA ROS, César Augusto. **As políticas agrárias durante o Governo Olívio Dutra e os embates sociais em torno da questão agrária gaúcha (1999-2002)**. Tese (Doutorado)-Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2006. Rio de Janeiro, 2006.

DEPARTAMENTO DE ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS RURAIS — DESER. **Capacidade de pagamento do crédito fundiário no sul do Brasil: análise a partir do programa o Banco da Terra**. Curitiba, 2005. (Relatório de pesquisa).

ESTADO rejeita Banco da Terra — Governos de oposição se recusam a assinar convênio com a União. **Zero Hora**, Porto Alegre, 11 jun. 1999.

ESTADO tem primeiro gabinete regional para reforma agrária **Correio do Povo**, Porto Alegre, 07 jan. 2000.

FAVARETO, Arilson da Silva; BITTENCOURT, Gerson Luis. Agricultura e sindicalismo nos anos 90: notas para um balanço. In: TEDESCO, João Carlos. **Agricultura familiar**: realidades e perspectivas. Passo Fundo: UPF, 2001. p. 367-394.



FETRAF-SUL. **Mobilização da juventude da agricultura familiar da Região Sul** — proposta para negociação do Programa Nossa Primeira Terra com os Governos Estadual e Federal. Chapecó, 2003. Disponível em: <[www.fetrafsul.org.br](http://www.fetrafsul.org.br)>.

FRENTE POPULAR (PT, PSB, PC do B, PPS, PSTU, PCB e PV). **Programa de governo**. Porto Alegre, 1998. (Texto para discussão, versão preliminar, não revisada).

JUNGMANN assina três convênios. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 24 ago. 1999.

MEDEIROS, L. **Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ; UNRISD, 2002.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O modelo de reforma agrária do Banco Mundial em questão**: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria, luta política e balanço de resultados. Tese (Mestrado)-Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

PEREIRA, João Márcio Mendes. A disputa política no Brasil em torno da implementação do modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial (1997-2005). **Revista NERA**, n. 6, p. 92-117, jan./jun. 2005.

PEREIRA, João Márcio Mendes. A disputa política-ideológica entre a reforma agrária distributiva e o modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial (1994-2005). **Sociedade e Estado**, v. 20, n. 3, p. 611-646, set./dez. 2005a.

PINTO, Antônio Luiz de Toledo; SANTOS, Márcia Cristina Vaz dos (Org.). **Estatuto da Terra**. São Paulo: Saraiva, 2004.

PRODUTORES bloqueiam estrada. **Zero Hora**, Porto Alegre, 9 abr. 1998.

REYDON, Bastian P. Intervenção no mercado de terras: uma proposta para a redução do uso especulativo da terra. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília, 2000. p. 175-193.

RIO GRANDE DO SUL. Gabinete da Reforma Agrária. **Programa Estadual da Reforma Agrária** — dados de 1999 a 2002. Porto Alegre, 2002.

RURALISTAS param técnicos do INCRA. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 9 abr. 1998.

SECRETÁRIO do Pronaf no RS irá dirigir o Banco da Terra. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 14 fev. 2001.

## **Entrevistas realizadas pelo autor**

GASS, Elvino Bohn (ex-dirigente sindical da CUT Missões, Deputado Estadual pelo Partido dos Trabalhadores). Entrevista. 15 set. 2004.

GÖRGEM, Frei Sérgio Antonio (Deputado Estadual do Partido dos Trabalhadores e ex-Coordenador do Departamento de Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária do Governo Olívio Dutra). **Entrevista**. 16 nov. 2004.

GRISELLI, Eloir (Presidente do Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar de Erechim, dirigente da Fetraf-Sul). **Entrevista**. 16 set. 2004.

HEIN, Nestor (Presidente da Comissão de Assuntos Jurídicos da Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul). **Entrevista**. 8 set. 2004.

HOFFMANN, José Hermetto (ex-Secretário da Agricultura do Governo Olívio Dutra). **Entrevista**. 5 fev. 2004.

LEITE, Vulmar (Secretário Estadual da Reforma Agrária e do Cooperativismo (GRAC) do Governo Germano Rigotto). **Entrevista**. 9 set. 2003.

LILL, Mário (membro da Direção Estadual do MST). Entrevista. 4 set. 2004.

MARANGON, Antonio (ex-Secretário Extraordinário da Reforma Agrária do Governo Olívio Dutra). **Entrevista**. 13 nov. 2004.

MARCOM, Dionilso (ex-dirigente estadual do MST, Deputado Estadual do Partido dos Trabalhadores). **Entrevista**. 8 nov. 2004.

PETRY, Heitor Álvaro (Prefeito de Vera Cruz pelo PP e Presidente da Famurs). **Entrevista**. 10 set. 2004.

PINHEIRO, Ezídio (Presidente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul). **Entrevista**. 9 set. 2004.

PRA, Carlos Antônio Daí (Engenheiro Agrônomo, ex-Coordenador da Divisão de Aquisição de Terras da Superintendência Regional do INCRA-RS). **Entrevista**. 1 abr. 2005.

SCHERER, Aurio (membro da coordenação nacional do MPA). Entrevista. 27 set. 2004.

*O processo de implementação do programa Banco da Terra no Rio Grande do Sul...*

SCHNEIDER, Paulo. (Engenheiro Agrônomo, Mestre em Ciências dos Solos, Professor aposentado da UFRGS, integrante do Setor de Divisão Racional de Terras do Gabinete de Reforma Agrária e Cooperativismo do Governo Germano Rigotto). **Entrevista.** 3 fev. 2004.

SCHUCH, Heitor (ex-Presidente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul, atualmente Deputado Estadual pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB)). **Entrevista.** 1º set. 2004.

SILVEIRA, Gedeão Pereira (Presidente da Comissão de Assuntos Fundiários da Farsul). **Entrevista.** 17 set. 2004.

SILVEIRA, Jânio Guedes da (ex-Superintendente Estadual do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária durante o segundo Governo FHC). **Entrevista.** 9 set. 2004.

VEDODATTO, Isaías (assentado e ex-Secretário Adjunto da Reforma Agrária do Governo Olívio Dutra). **Entrevista.** 12 dez. 2002.

XAVIER, Flávio Santana (Procurador do INCRA, ex-Assessor de Assuntos Jurídicos do Departamento de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural do Governo Olívio Dutra). **Entrevista.** 30 ago. 2004.

