

ORGANIZAÇÃO
Rosemeire Aparecida de Almeida
Sedeval Nardoque



**DINÂMICA
TERRITORIAL
EM TEMPOS
DE HEGEMONIA
DO CAPITAL
MONOPOLISTA:
SUBORDINAÇÃO
E RESISTÊNCIAS**



 editora
UFMS

ORGANIZAÇÃO
Rosemeire Aparecida de Almeida
Sedeval Nardoque



**DINÂMICA
TERRITORIAL
EM TEMPOS
DE HEGEMONIA
DO CAPITAL
MONOPOLISTA:
SUBORDINAÇÃO
E RESISTÊNCIAS**





**UNIVERSIDADE FEDERAL
DE MATO GROSSO DO SUL**

Reitor

Marcelo Augusto Santos Turine

Vice-Reitora

Camila Celeste Brandão Ferreira Ítavo

Obra aprovada pelo

RESOLUÇÃO Nº 173-COED/AGECOM/UFMS.

DE 10 DE FEVEREIRO DE 2023

Conselho Editorial

Rose Mara Pinheiro (presidente)

Adriane Angélica Farias Santos Lopes de Queiroz

Andrés Batista Cheung

Alessandra Regina Borgo

Delasnieve Miranda Daspét de Souza

Elizabete Aparecida Marques

Fabio Oliveira Roque

Maria Lígia Rodrigues Macedo

William Teixeira

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Diretoria de Bibliotecas – UFMS, Campo Grande, MS, Brasil)

Dinâmica territorial em tempos de hegemonia do capital monopolista [recurso eletrônico] :
subordinação e resistências / organizadores: Rosemeire Aparecida de Almeida, Sedeval
Nardoque. – Campo Grande, MS : Ed. UFMS, 2023.
452 p. : il. (algumas color.).

Dados de acesso: <https://repositorio.ufms.br>
Inclui bibliografias.
ISBN 978-65-86943-85-6

1. Territorialidade humana – Mato Grosso do Sul. 2. Geografia humana – Mato Grosso do Sul. 3. Posse da terra – Mato Grosso do Sul. 4. Camponeses – Condições econômicas. I. Almeida, Rosemeire Aparecida de. II. Nardoque, Sedeval.

CDD (23) 304.23098171

Bibliotecário responsável: Jaziel V. Dorneles – CRB 1/2.592

ORGANIZAÇÃO
Rosemeire Aparecida de Almeida
Sedeval Nardoque

**DINÂMICA TERRITORIAL
EM TEMPOS DE
HEGEMONIA DO
CAPITAL MONOPOLISTA:
SUBORDINAÇÃO E
RESISTÊNCIAS**

Campo Grande - MS
2023



© dos autores:

Rosemeire Aparecida de Almeida
Sedeval Nardoque

1ª edição: 2023

Projeto Gráfico, Editoração Eletrônica

TIS Publicidade e Propaganda

Revisão

A revisão linguística e ortográfica
é de responsabilidade dos autores

A grafia desta obra foi atualizada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, de 1990, que entrou em vigor no Brasil em 1º de janeiro de 2009.

Direitos exclusivos para esta edição



Secretaria da Editora UFMS - SEDIT/AGECOM/UFMS

Av. Costa e Silva, s/nº - Bairro Universitário
Campo Grande - MS, 79070-900
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Fone: (67) 3345-7203
e-mail: sedit.agecom@ufms.br

Editora associada à



ISBN: 978-65-86943-85-6

Versão digital: fevereiro de 2023



Este livro está sob a licença Creative Commons, que segue o princípio do acesso público à informação. O livro pode ser compartilhado desde que atribuídos os devidos créditos de autoria. Não é permitida nenhuma forma de alteração ou a sua utilização para fins comerciais. br.creativecommons.org

A EXPANSÃO GEOGRÁFICA DO CAPITAL E A POLÍTICA FUNDIÁRIA ORIENTADA PELO BANCO MUNDIAL: O PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO⁹²

Luana Fernanda Luiz⁹³

Introdução

Este capítulo resulta das leituras e reflexões realizadas durante o desenvolvimento de pesquisa, em nível de mestrado, na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus de Três Lagoas (UFMS/CPTL), no Programa de Pós-Graduação em Geografia, sobre o Programa Nacional de Crédito Fundiário nos municípios que compõem a Microrregião de Três Lagoas, em Mato Grosso do Sul, e das reflexões e dos debates realizados no âmbito do Laboratório de Geografia Agrária (UFMS/CPTL), a respeito da Questão Agrária brasileira e sul-mato-grossense. Ao longo do texto tenta-se analisar como o processo de financeirização do capital atinge a política de Reforma Agrária, a partir da criação do programa de financiamento para compra de imóveis rurais destinado aos camponeses sem terra ou com pouca terra, o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF).

A histórica concentração fundiária existente no país tem expulso indígenas e posseiros de suas terras, e tem cerceado o acesso de famílias camponesas à terra de vida e de trabalho. Essa realidade tem

⁹² Resultado de dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFMS, Campus de Três Lagoas, orientado pelo Prof. Dr. Sedeval Nardone.

⁹³ Mestra em Geografia pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus de Três Lagoas. E-mail: luana_fernanda@hotmail.com

provocado problemas em diferentes dimensões: política, econômica e social, perpetuando a pobreza e o desemprego no campo em prol da acumulação e do rentismo de capitalistas e proprietários de terra. É neste contexto que o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) foi implementado pelo Estado como suposta alternativa a eliminação da pobreza rural que inseriu famílias camponesas sem terra, e tem considerado como uma forma de substituição da política de Reforma Agrária realizada pelo Estado em terras devolutas/griladas e improdutivas.

Para compreender o contexto político e econômico em que a política de Crédito Fundiário foi implementada no Brasil, é necessário discutir a respeito da relação existente entre o capital e o Estado, sob o contexto de financeirização da economia. Para tanto, essa discussão é subsidiada pelas pesquisas desenvolvidas por Paulani (2012), Chesnais (1996; 2005), Harvey (2005a, 2005b, 2011) e Montañó e Durigetto (2011).

Em seguida, com o objetivo de compreender como a expansão geográfica do capital, originada a partir da relação existente entre capital e Estado, propiciou as contrarreformas operadas pelos Estados nacionais nos países latino-americanos sob orientação do Banco Mundial, e promoveu a reconfiguração das políticas sociais, nos pautamos em Souza (2009, 2012), Behring (2008; 2012) e Pereira (2018).

A partir deste referencial teórico tenta-se compreender como as políticas sociais integraram-se ao processo de contrarreforma agrária no Brasil, analisada neste capítulo, por meio da implementação da política de Crédito Fundiário no país. Resultante das contrarreformas empreendidas pelo Estado brasileiro, sob orientação neoliberal, a política de Crédito Fundiário, criada na década de 1990, pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso, constituiu-se em resposta do Estado brasileiro às orientações das instituições multilaterais que apregoavam a possibilidade de reduzir a pobreza rural no Brasil a partir da criação

de um programa de acesso à terra por meio de mercado, combinando uma política social ao movimento de acumulação de capital (PEREIRA, 2018), promovendo a reprodução dos proprietários de terras por propiciar a realização da renda capitalizada da terra para os proprietários rentistas.

Por fim, se esclarece que a política de Crédito Fundiário integra um processo amplo de contrarreforma do Estado brasileiro (BEHRING, 2008), a qual junto à crise fiscal do Estado e ao endividamento público tem minado sua soberania e, no campo, tem cerceado as condições de permanência e reprodução social do campesinato, aproximando-os do endividamento (SAUER, 2010).

O Estado e o Capital: a expansão geográfica do capital

A economia brasileira tornou-se o destino do deslocamento espacial do capital do centro do capitalismo, a partir da década de 1970, decorrente da crise de superacumulação que se alastrava pelo mundo desde a década de 1930. O deslocamento espacial do capital do centro do sistema capitalista não foi o suficiente para conter a crise de superacumulação, gerando uma série de transformações e alterando significativamente a forma e conteúdo de acumulação de capital no Brasil e no mundo, dando início à financeirização do capital (PAULANI, 2012).

Para Chesnais (1996), a financeirização se desenvolveu no final do século XX, entre as décadas de 1970 e 1980, quando o capital produtivo, segundo o autor, passou a ser comandado por aquele portador de juros, instituindo a abertura de nova fase do imperialismo, a “mundialização do capital”.

A forma de acumulação da fase de financeirização do capitalismo vem das novas formas de centralização dos capitais financeiros, os

quais, buscam “fazer dinheiro” sem sair da esfera financeira, principalmente “[...] sob a forma de juros de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos recebidos a título de posse de ações e, enfim, de lucros nascidos de especulação bem-sucedida.” (CHESNAIS, 2005, p. 36).

O autor considera o terreno de ação do capital portador de juros sendo: “[...] os mercados financeiros integrados entre si no plano doméstico e interconectados internacionalmente. Suas operações repousam também sobre as cadeias complexas de créditos e dívidas, especialmente, entre bancos” (CHESNAIS, 2005, p. 36).

Neste contexto, os bancos operam a redefinição de suas atividades e passam a agir como intermediários, subordinando as relações de crédito à finança do mercado financeiro. Esta etapa do capitalismo contemporâneo torna o próprio dinheiro em mercadoria. Mas o dinheiro é uma mercadoria diferente, pois não pode ser comprada nem vendida, assim como as outras mercadorias (SOUZA, 2012). Então, sua forma de aquisição acontece por meio de empréstimo. Desta forma, o sistema de crédito se expande em ampla escala. Marx denomina essa mercadoria, em forma de empréstimo, em valor monetário, de capital portador de juros, aparentemente autônomo e valoriza-se sozinho na esfera financeira.

A tese desenvolvida por Chesnais (2005), sobre a financeirização do capital, salienta a exterioridade à produção, tratando-se de uma questão de distância entre a finança e a atividade produtiva. Considerando-se que esta relação está oculta no processo de reprodução do capital portador de juros, este assume-se na forma fetichista do capital, pois não mostra as mediações entre a produção e a circulação, ocultando o lastro, ou seja, a base material deste capital aparentemente autônomo, presente na produção de mercadorias e no trabalho vivo, ou na propriedade capitalista da terra.

Segundo Chesnais (2005), o capitalismo em nível global passa a ser marcado pela hegemonia econômica e social do capital portador de juros. As contradições clássicas inerentes ao sistema capitalista fundadas sobre a propriedade privada resultaram do dinamismo da acumulação, seja na forma da queda das taxas de lucro em fase de superacumulação ou de superprodução. Para Harvey (2011), as crises inerentes ao modo de produção capitalista são, por conseguinte, as crises de realização, que acontecem em virtude da superprodução de capital. Segundo Chesnais (2005), para os capitalistas, esses problemas, inerentes ao sistema capitalista, podem ser atenuados por meio de estratégias oligopolistas preocupadas em não criar capacidade produtiva muito elevada, bem como com a criação de políticas anticíclicas, como as massivas políticas de crédito, constituindo-se em espaço de valorização do capital.

Diferente de Chesnais (2005), ao analisar as transformações no âmbito do capitalismo contemporâneo, Harvey (2005a) defende a tese de o sistema capitalista engendrar, desde os anos de 1970, alterações significantes nas práticas culturais e político-econômicas por meio de nova forma de acumulação de capital, implicando alterações na ordenação espaço-temporal para enfrentar as crises de sobreacumulação do capital. Essa dinâmica pode ser caracterizada pelo deslocamento temporal por meio de investimentos a longo prazo, ou espacial, permitindo a abertura de novos mercados, novas capacidades produtivas em diversos lugares (HARVEY, 2005a, p. 93-94), a partir da expansão geográfica do capital.

A inserção do Brasil, assim como outros países latino-americanos, nesse novo regime de acumulação constituído pela hegemonia neoliberal, iniciada na década de 1970 e presente até os dias de hoje, cumpriu papel importante na economia mundial, tendo em vista que apresentavam a demanda necessária por empréstimos para o capital financeiro do centro resolver seu problema de superacumulação. A começar pela dívida pública de países da periferia do capitalismo.

Conforme aponta Chesnais (2005), a dívida pública foi o mecanismo de transferência de recursos que apresentou a capacidade de reproduzir-se no tempo sem cessar. Assim, segundo Paulani (2012, p. 92), entre 1970 e 1990, o Brasil pagou aos credores externos cerca de “[...] US\$ 140 bilhões a título de juros, mais US\$ 180 bilhões em amortizações”. Para a autora, neste período “[...] o Brasil era o retrato de uma economia periférica já industrializada, vitimada pela marcha acelerada da financeirização do capitalismo em nível mundial” (PAULANI, 2012, p. 92).

Desta forma, a crise financeira assumida pelos Estados dos países membros do Fundo Monetário Internacional (FMI), por meio da dívida pública, foi usada para reordenar as relações sociais e produtivas entre o centro e a periferia do mundo do capital, de modo a favorecer a penetração dos capitais externos em países periféricos. Segundo Chesnais (2005), a “ditadura dos credores” ou “tirania dos mercados”, sobre os países chamados “em desenvolvimento”, permitiu a imposição de políticas de “ajuste estrutural”, direcionados politicamente pelo Consenso de Washington e promovidos pelas instituições multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) levando à forte dominação dos países centrais sobre os países da periferia do capitalismo, sobretudo nos países da América Latina.

Para Harvey (2005a), a ofensiva dos capitalistas, promovida a partir da expansão geográfica do capital, principalmente sobre os países latino-americanos, se deu com o apoio dos Estados nacionais, provocando a refuncionalização do papel do Estado, atuando por meio de políticas neoliberais de desregulamentação ou liberalização financeira, políticas de privatização, garantindo infraestrutura, incentivos fiscais, “flexibilidade” e precarização do trabalho, com o objetivo de eliminar barreiras impeditivas da livre circulação do capital.

Harvey (2005b), explica que a expansão geográfica do capital para novas regiões promoveu a reorganização espacial e temporal bus-

cando a anulação do espaço pelo tempo para promover uma “saída” rápida para crise de sobreacumulação do capital. Estes movimentos do capital envolvem investimentos em infraestruturas físicas e sociais (redes de transporte e comunicações, pesquisas, etc), que deveriam ser realizadas pelo capital, mas são mais efetivos para este se apropriar de arranjos institucionais garantidos pelo poder estatal. Assim, o Estado utiliza de seus poderes para direcionar a dinâmica de acumulação, seja por meio do aparato com infraestrutura ou por meio de implementação de leis e sua autoridade ao as impor.

Desta forma, o Estado brasileiro, por meio de sua autoridade em criar e impor leis, somados às pressões políticas exercidas pelos Estados Unidos e pelas agências multilaterais, como Banco Mundial e FMI, facilitou a liberalização do sistema financeiro para o capital se mover com rapidez e sob taxas elevadas, promovendo a desregulação da economia, e o desenvolvimento de condições para propiciar a acumulação de capital, tais como o aumento de juros e a diminuição do custo da força trabalho, assumindo a dívida externa e reduzindo os gastos, sobretudo, sociais (MONTAÑO; DURIGETTO, 2011), além de promover o processo de contrarreforma do Estado brasileiro (BEHRING, 2008).

Os efeitos da crise econômica mundial sobre os países localizados na periferia do capitalismo desdobraram-se em oscilações cambiais e aumento das taxas de juros, gerando no Brasil, a denominada “década perdida” oriunda da crise da dívida na década de 1980. Pitta e Mendonça (2014), com base nos dados disponibilizados por Oliveira (1998), apontam que no ano de 1986 o serviço da dívida correspondeu a aproximadamente 96% das receitas brasileiras de exportações. Segundo os autores, neste período, o Estado priorizou a agricultura extensiva e mecanizada a qual foi justificada como imprescindível para saldar a dívida externa de modo a garantir o “equilíbrio” na balança comercial, gerando uma política de crédito governamental e de comércio exte-

rior incluindo incentivos fiscais e financiamentos para infraestrutura, como a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

Conforme aponta Nardoque et al. (2018), sob o contexto de crise do capitalismo, como no ano de 2008, os capitalistas passaram a exportar seus capitais para lugares em que a reprodução ampliada e a acumulação de capital foram facilitadas, alternando seus investimentos no mercado de capitais e também na concretude de sua (re)produção lastreados na renda da terra. Desta forma, os investimentos internacionais a partir da extração da renda da terra, por meio dos recursos minerais e da agropecuária, apresentaram-se atrativos para os capitalistas (NARDOQUE et al., 2018), segundo os quais alinhados à grande propriedade extraem lucro e renda da terra sob o apoio do Estado.

Segundo Pitta e Mendonça (2014), a especulação com terras agrícolas representa um espaço de valorização dos capitais ociosos em busca de rendimentos após o ciclo de alta das *commodities* entre os anos de 2003 e 2008, segundo a qual elevou enormemente o preço das terras agricultáveis no Brasil. A respeito deste assunto Pitta e Mendonça consideram:

O negócio consiste em extrair renda da comercialização de terras com base em sua precificação. Os grandes montantes investidos retroalimentam o aumento do preço das terras e sua remuneração é gerada a partir deste movimento de capital fictício. [...] A SLC, maior produtora de grãos do Brasil, administra a SLC Land com fundos internacionais para compra, venda e arrendamento de terras. Oliveira (2010) demonstra que o objetivo destas empresas não é o controle direto sobre a terra, mas a renda do negócio (PITTA; MENDONÇA, 2014, p. 54).

Desta forma, a partir da acumulação por espoliação, o desenvolvimento do capital financeiro no campo tem promovido uma forma

de “terceirização” dos negócios com terras. Assim, os fundos internacionais não se responsabilizam pelos impactos econômicos, sociais e ambientais causados a partir da especulação no campo brasileiro, pois estes não são proprietários diretos das terras. A expansão territorial dos setores do agronegócio ocorre, sobretudo, sob regiões abundantes em fontes de água, biodiversidade, infraestrutura (PITTA; MENDONÇA, 2014) e sob forte exploração do trabalho.

Em meio a esse contexto, segundo Nardoque et al. (2018), com base em Oliveira (2017), no Governo FHC os lucros das empresas mundiais chegaram a US\$ 24,1 bilhões (Vinte quatro bilhões e cem milhões de dólares), passando para US\$ 153,9 bilhões (Cento e cinquenta e três bilhões e novecentos milhões de dólares) no Governo Lula, propiciados a partir dos desdobramentos desencadeados pela crise de 2008 e do movimento do capital facilitado pelo Estado brasileiro.

Sob a perspectiva da agricultura capitalista, a terra é considerada como base produtiva constituindo-se elemento limitante para a circulação do capital. Neste sentido, o mercado de terras aparece qualificado a operar transações financeiras com base em títulos de propriedade, assumindo a função de financiador de aplicações fixas de capital (PITTA; MENDONÇA, 2014). A partir das considerações de Delgado (1985), Pitta e Mendonça salientam que a propriedade da terra sob os moldes capitalistas é concebida como bem natural não reproduzível, constituindo-se títulos patrimoniais monopolizáveis como as ações, as obrigações e os títulos da dívida pública e, também, o dinheiro. Desta forma, a relação entre o mercado de terras e o mercado financeiro se intrinca no movimento de crise e acumulação de capital (PITTA; MENDONÇA, 2014).

Segundo Pitta e Mendonça (2014), a variação entre movimentos de circulação expressos por meio do mercado de dinheiro, e de imobilidade do capital, segundo o qual aparece expresso por meio de ativos

financeiros das empresas, tais como terra e capital constante, objetiva impulsionar esses ativos como garantias para acesso a crédito, estimulando a acumulação de capital por meio de dívidas.

Desta forma, a especulação com o preço da terra tem facilitado a reprodução do capital tanto em sua forma financeira quanto em sua forma fictícia. Neste contexto, a expansão do mercado de terras compatibiliza a atuação de seguradoras, empresas bancárias, imobiliárias e industriais (PITTA; MENDONÇA, 2014). E o Estado, por meio do fundo público e da implementação de legislações, age cumprindo papel central nesse cenário, atuando como agente de financiamento e de concessão de terras públicas para o setor privado.

Neste sentido, no capitalismo contemporâneo, marcado pelo neoliberalismo e a financeirização do capital, o Estado, por meio do orçamento público que compõe o fundo público, ocupa lugar estrutural ao promover a sustentação do modo de produção capitalista no processo de valorização do capital, sob o contexto de crise do capital, ajustes estruturais e contrarreformas (BEHRING, 2010).

Atuação do Banco Mundial na Promoção da Contrarreforma do Estado Brasileiro

Para Behring (2008), a reestruturação produtiva e a mundialização do capital configuram, em linhas gerais, uma verdadeira *contrarreforma*, pois as políticas econômicas e sociais apresentam fortemente o pensamento neoliberal com aparência regressiva. Segundo a autora, dependendo das escolhas políticas dos governos com relação às diferentes formações sociais em cada país, esta contrarreforma pode aparecer com maior ou menor intensidade caracterizando-se pela perda de soberania do Estado por meio do aprofundamento de sua vulne-

rabilidade externa que, por conseguinte, o impede de criar uma política econômica centrada na retomada do emprego e do crescimento. O desmonte do Estado brasileiro, ocorrido a partir da expansão geográfica do capital, em busca dos superlucros, e da adaptação do Estado à dinâmica do capitalismo contemporâneo, mostrou, principalmente a partir do Governo FHC, sua natureza regressiva, antinacional e antidemocrática.

Sob o contexto de contrarreforma, para Behring (2008), as políticas sociais são apresentadas em meio ao discurso ideológico como geradoras de desequilíbrio e devendo ser acessadas pelo mercado (BEHRING, 2008, p. 64). O Estado passa a não se responsabilizar pela proteção social e em meio aos conflitos sociais inerentes a este processo político assume mínimas funções para a classe trabalhadora e máximas para o capital.

A reforma do sistema previdenciário brasileiro, em 2019, é um exemplo claro desse movimento. Nos últimos anos, sob intensos discursos a respeito da necessidade de realização da (Contra)Reforma da Previdência, de que trata a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 287/2016, no dia 26 de janeiro de 2017, o até então secretário da Previdência Social, Marcelo Caetano, secretário de Previdência Social do Ministério da Fazenda, em 2018, anunciou a existência de déficit na previdência segundo o qual teria atingido no ano de 2016 o valor de R\$ 149,7 bilhões. A atual gestão do Governo Federal (2019-2022), tem endossado a contrarreforma dos banqueiros.

Segundo entrevista concedida ao Jornal Diário Centro do Mundo (DCM), Maria Lucia Fattorelli, Coordenadora Nacional da Auditoria Cidadã da Dívida, expõe a intenção do plano de Paulo Guedes, o atual Ministro da Economia do Brasil, com a implementação desta contrarreforma. Segundo Fattorelli, a implementação desta contrarreforma não seria conter um suposto déficit da Previdência, como

anunciado, mas, implantar a transição do atual regime de previdência solidário, por repartição, para o regime de capitalização em que só o trabalhador contribua para uma conta individual e que não exija a participação das empresas no processo, findando com a seguridade social e entregando a previdência social para os banqueiros e os fundos de pensão. Segundo Maria Lúcia Fattorelli, a história de déficit apresenta erros, tais como:

[...] O primeiro, abusivo, é quando se pega somente a contribuição da classe trabalhadora e da folha paga pelo empregador e esse total contribui com toda a despesa da previdência. Que conta é essa? Essa conta não tem amparo na CF [Constituição Federal]. O segundo erro é afirmar que existe déficit na seguridade, ignorando que a CF prevê a participação do orçamento público. (Maria Lúcia Fattorelli, entrevista concedida ao Jornal DCM, na data 8 de junho de 2019).

A Coordenadora Nacional da Auditoria Cidadã da Dívida, ainda esclarece que os recursos provenientes do orçamento público são desviados por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU) para cumprir a meta de superávit primário com a finalidade de pagar os juros da dívida pública, segundo a qual nunca passou por uma auditoria integral. Segundo Fattorelli: “Esse é o rombo que amarra o Brasil. Durante 20 anos, de 1995 a 2015, produzimos mais de R\$ 1 trilhão de superávit primário. E nesse mesmo período a dívida interna saltou de R\$ 86 bi para R\$ 4 tri.” (Maria Lúcia Fattorelli, entrevista concedida ao Jornal DCM, na data 8 de junho de 2019).

Sob o contexto, de contrarreforma (BEHRING, 2008), em que as políticas sociais aparecem como paternalistas devendo ser acessadas por meio do mercado, o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) pode ser compreendido como resultante da mercantilização das políticas públicas e da capitalização de uma política social, um novo espaço em

que o capital encontra para valorizar-se, inclusive pautado no sistema de crédito. Uma vez que o Estado captura uma demanda social, neste caso a demanda por terras, e a possibilita por meio da inserção da população no mercado, mostra-se seu caráter regressivo, sobretudo, por propiciar a punção da renda da terra, de parte do trabalho necessário e da mais valia socialmente produzida pelo capital financeiro.

Desta forma, o PNCF expressa o processo mais amplo de supercapitalização (MANDEL, 1982), caracterizada pela inclusão de todas as esferas da vida social nas relações capitalistas, como, por exemplo, as políticas públicas sociais que deixam de ser função majoritária do Estado e passam a se tornar espaços de valorização do capital, especificamente do capital portador de juros. Assim, o Estado neoliberal, pragmaticamente, viabiliza a realização dos superlucros e da acumulação de capital (BEHRING, 2008), no sentido de facilitar o fluxo global e adaptar o Estado brasileiro às novas características e condições da economia global.

Este é justamente o caráter dos “ajustes estruturais” sugeridos pelo Banco Mundial aos países da América Latina. Sob o contexto de elevado endividamento externo pelas economias latino-americanas e de ascensão de uma perspectiva política econômica liberal-conservadora dos Estados Unidos e da Inglaterra, para estes, a saída para o crescimento econômico estava na liberalização das economias nacionais. Tal liberalização consistiu em estabelecer o “ajuste estrutural”, constituindo-se em empréstimos concedidos pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), iniciado na década de 1980 aos países da América Latina, de forma rápida e com o objetivo de implementar políticas nos países acometidos pela dívida externa. (PEREIRA, 2017; 2018). Segundo Pereira (2017, p. 396), “[...] A gestão da dívida rapidamente converteu-se em mecanismo para disciplinar *em série* as políticas econômicas dos países devedores, conforme o credo neoliberal emergente.”

Os contratos dos empréstimos concedidos pelo Banco Mundial apresentaram algumas exigências para os governos dos Estados, clientes do banco, em relação às políticas econômicas e políticas públicas sociais dos respectivos países (PEREIRA, 2018).

A inserção da contrarreforma neoliberal ocorreu de forma desigual entre esses países e sofreu adaptações no decorrer da década de 1990. Segundo Pereira (2018), a primeira adaptação realizada pelo Banco Mundial diz respeito à internalização do combate à pobreza na agenda dominante. A proposta do Banco Mundial foi criar programas de compensação focalizados no curto prazo, somente concretizados mediante a efetivação de políticas neoliberais. Neste cenário, os conflitos sociais em torno da apropriação e distribuição da riqueza foram desconsiderados pelo Banco Mundial, permitindo, desta forma, que o alívio da pobreza dependeria da distribuição de partes do crescimento econômico. Assim, o discurso de combate à pobreza ajustou-se à liberalização econômica. (PEREIRA, 2018).

A segunda adaptação promovida pela contrarreforma, denominada “ajuste estrutural”, segundo Pereira (2018), consistiu em promover a revisão sobre o papel do Estado na economia. As relações entre Estado e mercado o colocava como um agente econômico que prescrevia algumas funções, tais como: garantir a estabilidade macroeconômica, manter a ordem pública, fornecer infraestrutura produtiva, gerir a previdência social, entre outras. Para cumprir tais funções, o Estado manteria o ajuste fiscal e direcionaria parte do orçamento do gasto público para áreas prioritárias, privatizaria empresas públicas, terceirizaria serviços etc. Como aponta Pereira (2018): “[...] A dicotomia Estado versus mercado, típica do enfoque hipermercadista dos anos 1980, cedia lugar a uma visão mais complementar.” (PEREIRA, 2018, p. 2192).

A América Latina, sob contexto de baixo crescimento econômico, aumento da pobreza e aumento dos conflitos sociais, a partir da

década de 1990, o Banco Mundial, na figura do BIRD, implementou a segunda fase de contrarreformas estruturais centradas no Estado. A expressão desta agenda aparece no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (RDM), de 1997. (PEREIRA, 2017; 2018).

Nesta fase de contrarreformas implementadas pelo Banco, repetiram-se as alterações pautadas na privatização e na liberalização das economias dos Estados. Simultaneamente a esse processo, o Estado apareceu como complementar do mercado, facilitador do crescimento econômico, a ser conduzido pelo setor privado.

A agenda de boa “governança” tornou-se possível por meio do acesso aos empréstimos do Banco Mundial e as condições impostas para implementação de contrarreformas nas políticas dos Estados, seus clientes. Segundo Pereira (2018), a boa governança empreendida pelo BIRD e os Estados nacionais corresponde à promoção de “democracias de mercado”. Esta categoria se tornou parâmetro de avaliação da qualidade do regime político e institucional dos países denominados “em desenvolvimento”.

É importante salientar que as contrarreformas neoliberais não requeriam a minimização do Estado, mas sim a reorientação de suas ações em favor dos interesses de agentes financeiros em detrimento dos direitos sociais e trabalhistas da população (PEREIRA, 2018). Essa reorientação dos Estados nacionais provocou a reconfiguração de suas políticas públicas sociais no sentido facilitar os fluxos do capital no contexto de desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo (BEHRING, 2008).

Os Estados latino-americanos, subordinados ao ajuste macroeconômico, promoveram a reconfiguração nas políticas públicas sociais por meio de três mudanças, elencadas por Pereira (2018): 1) a política social, pensada como insumo necessário ao investimento privado,

tornou-se gasto, dando lugar à concepção de compensação social; 2) a política social direcionada à população pauperizada no sentido de promover aumento de emprego e renda, assumiu o perfil assistencialista; 3) a política social assumiu o caráter transitório e foi orientada para aliviar os problemas sociais decorrentes das contrarreformas empreendidas pelo ajuste econômico.

Neste período, a agenda de combate à pobreza do Banco Mundial, nos países da América Latina, concentrou-se na implementação de programas considerados mecanismos auxiliares do mercado, combinando as políticas sociais ao movimento de acumulação de capital. (PEREIRA, 2018). Estas políticas assumiram caráter paliativo e focalizado da pobreza, sobretudo, em locais em que os conflitos sociais se apresentavam em ascensão, sem ao menos promover a alteração na estrutura da sociedade.

A implementação de políticas sociais destinadas à reprodução da população pauperizada por meio do mercado, fomentou a apropriação de parte do fundo público pelos donos do capital portador de juros. Tal apropriação pode ser auferida pela transferência de recursos sociais para o mercado financeiro, seja por meio das contrarreformas das políticas sociais, pelo repasse de recursos do fundo público para o pagamento da dívida ou pelos programas de transferência de renda (SOUZA, 2012), e, também, por meio de financiamentos concedidos à população pelo Estado, os quais alimentaram o capital portador de juros, reiterando a focalização das políticas sociais em detrimento de conquistas com caráter universal, como por exemplo, a Reforma Agrária, duramente conquistada por meio da luta pela terra.

Sob esse contexto de endividamento estatal, de implementação de políticas sociais destinadas à redução da pobreza rural, por meio do mercado, surge no Brasil, na década de 1990, a política de Crédito Fundiário.

Atuação da Política de Crédito Fundiário no Brasil

No âmbito estatal brasileiro, os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC, em dois mandatos, de 1995 a 1998 e de 1999 a 2002) e Governo Lula (2003 a 2006 e 2007 a 2010) desempenharam políticas macroeconômicas de pagamento da dívida pública em detrimento dos investimentos em políticas sociais no país (SOUZA, 2009). A partir da adesão dos programas propostos pelas agências multilaterais de financiamento, o Estado brasileiro, substituiu as políticas sociais por políticas de combate à pobreza e, desta forma, também as políticas de cunho universal por políticas focalizadas (MONTAÑO; DURIGETTO, 2011; PEREIRA, 2018), sem qualquer efeito estrutural ou sequer distributivo.

A política de Crédito Fundiário, criada no ano de 1996, pelo Governo FHC, é resultante das contrarreformas empreendidas pelo Estado brasileiro, sob orientação neoliberal, e constitui-se em resposta do Estado brasileiro às orientações das instituições multilaterais que apregoavam a possibilidade de reduzir a pobreza rural no Brasil a partir da criação de um programa de acesso à terra por meio de mercado, alegando a garantia de melhores condições de vida no campo.

Neste contexto, a contrarreforma agrária, empreendida pelo Estado brasileiro, com o apoio do Banco Mundial, possibilitou a abertura de novo espaço de valorização do capital garantindo a lógica de reprodução do capital por meio da captação da renda da terra e da mais valia social, que, por conseguinte, alimentam o capital portador de juros; e promovem o desmantelamento da luta pela Reforma Agrária na década de 1990.

O Crédito Fundiário foi implementado como um mecanismo apaziguador de conflitos e assassinatos no campo, sobretudo os massacres de Corumbiara, em 1995, e Eldorado dos Carajás, em 1996. Esta

contrarreforma aconteceu, principalmente, em detrimento da efetivação da política de Reforma Agrária, presente no texto da Constituição de 1988, a qual, neste contexto, foi relegada, dado o seu caráter desapropriatório e redistributivo da propriedade da terra.

A política denominada “Novo Mundo Rural”, o primeiro programa de acesso à terra, com base no mercado criado pelo governo FHC, o projeto Piloto Cédula da Terra, foi implantado em 1997, consistindo-se em financiamento de compra de terras. Segundo Sauer (2010), esse programa desdobrou consequências desastrosas para o campesinato provocando um número elevado de endividados no campo. No ano de 1998, sem que houvesse a análise apurada da operacionalização do programa piloto Cédula da Terra, o governo FHC criou o programa Banco da Terra – Fundo de Terras com a finalidade de financiar a aquisição de terras para camponeses empobrecidos. O Banco da Terra imediatamente recebeu a intenção de apoio financeiro do Banco Mundial (BIRD). No entanto, os recursos da instituição direcionaram-se ao Programa Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural, iniciado no final do ano 2000, com os recursos de R\$ 202 milhões (Duzentos e dois milhões de reais). (SAUER, 2010).

Durante o mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de 2003, houve a continuidade do modelo econômico de seu antecessor FHC, assim como o prosseguimento com a política neoliberal subalterna às imposições dos países de capitalismo central.

A efetivação da política de Reforma Agrária almejada e reivindicada pelos movimentos sociais de luta pela terra, que por sua vez esperavam do governo Lula a promoção Reforma Agrária e a desconcentração fundiária no país, receberam, em contrapartida, a não realização da reforma agrária (OLIVEIRA, 2010, 2011) e a oferta da política de crédito fundiário, com reformulações, passou da condição de programa social para política pública incorporado ao Estado com operações

no Fundo de Terras e da Reforma Agrária, denominado Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). Este programa oferecia linhas de crédito para financiamentos de imóveis rurais cujo teto chegava até R\$ 80 mil (Oitenta mil reais), com prazo de 20 anos para pagamento, com carência de 3 anos para o vencimento da primeira parcela. No ano de 2018, o ilegítimo governo de Michel Temer, expandiu o PNCF, ampliando as condições de pagamento, as linhas de financiamento e o teto de financiamento, chegando até R\$ 140 mil (Cento e quarenta mil reais), com um prazo de pagamento de 25 anos, com 3 anos de carência para o pagamento da primeira parcela.

No ano de 2020, o Governo Bolsonaro alterou o nome do programa para “Terra Brasil – Programa Nacional de Crédito” reformulou as linhas de financiamento e expandiu o teto de financiamento para até R\$ 158.358,54 (Cento e cinquenta e oito mil e trezentos e cinquenta e oito reais e cinquenta e quatro centavos). Os financiamentos dos imóveis rurais realizados por meio do PNCF devem ser integralizados dentro de 25 anos (com 36 meses de carência) após a contração da dívida junto ao Fundo de Terras. Ressalta-se que o imóvel financiado é considerado a garantia no negócio, caso a família não consiga quitar sua dívida, ela pode perder a sua terra.

A política de Crédito Fundiário impõe diversos entraves à reprodução e recriação do campesinato no campo brasileiro, por não oferecer condições básicas de permanência e reprodução das famílias na terra hipotecada e por possibilitar a aquisição de dívida junto ao banco. E o Estado, remunera as instituições financeiras, por meio desta política, possibilitando a continuidade da reprodução do capital portador de juros por meio do saque ao fundo público, especificamente ao Fundos de Terras e da Reforma Agrária, que se constitui em aporte a esta política.

A partir do PNCF o capital portador de juros só pode ser remunerado ao entrar em funcionamento, que acontece por meio do em-

préstimo, que, por sua vez, é o valor de uso deste capital. Desta forma, a família camponesa, com o objetivo de acessar à terra, adere ao empréstimo junto ao Estado, intermediado por uma agência bancária (geralmente Banco do Nordeste, Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal). No ato do pagamento da parcela do financiamento, as famílias remuneram o capital portador de juros, que, por sua vez, se apropria da renda camponesa, do trabalho desempenhado na terra financiada, dada como garantia no negócio. Se não houver a expropriação da renda da terra, o capital portador de juros, não auferirá a sua remuneração por meio desta política.

Assim, compreende-se que o PNCF assume funcionalidade frente ao capital e ao Estado brasileiro, pois, além de ser operado por instituições bancárias, remuneradores do capital portador de juros, o programa tem sido uma política que contém, de certa forma, a luta pela transformação da estrutura fundiária, e propicia, contraditoriamente, mesmo de forma precária, a reprodução social dos camponeses empobrecidos com acesso ao crédito.

É importante salientar que o PNCF também atua como mecanismo para a realização da renda capitalizada da terra (MARTINS, 1981) para os proprietários fundiários, os quais, oferecem suas terras para os interessados no programa e recebem o pagamento à vista pela venda da terra, a preço de mercado. A política de Reforma Agrária, ocorre de forma diferente, pois o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), órgão governamental responsável pela implementação desta política, tem arrecadado as terras dos proprietários fundiários, para realizar a Reforma Agrária, por meio de pagamento de títulos da dívida agrária (TDA) descontáveis em até 20 anos, como tem acontecido nos últimos anos, sobretudo durante o Governo Lula. Isto quer dizer que o Estado segue patrocinando os proprietários rentista por meio da política de Reforma Agrária e por meio da política

de Crédito Fundiário, ao invés de realizar ampla reforma agrária por meio da desapropriação como forma de penalizar os proprietários especuladores que contrariam o uso social da terra e a atribuem o caráter meramente rentista e especulativo.

A partir do exposto, infere-se que o Programa Nacional de Crédito Fundiário, enquanto política pública, proporciona a transferência de recursos do fundo público para o capital financeiro, apropriando-se da renda da terra. A contradição presente nesta política social, consiste na captura de uma reivindicação dos camponeses sem terra pela promoção da reforma agrária, em que é direcionada para a lógica do mercado transferindo a renda da terra para o capital portador de juros, que tão pouco contribui com a redução da pobreza rural e a desconcentração da estrutura fundiária no país.

Considerações finais

Infere-se que no capitalismo contemporâneo, marcado pelo neoliberalismo e a financeirização do capital, o Estado, por meio do orçamento público, promove a sustentação do modo de produção capitalista no processo de valorização do capital, sob o contexto de crise do capital e “ajustes estruturais”. A inserção do Brasil, assim como outros países latino-americanos, nesse regime de acumulação, constituído pela hegemonia neoliberal, iniciada na década de 1970, foi possibilitada pela expansão geográfica do capital, que operou a abertura de novos mercados em diversos lugares.

A implementação de políticas públicas destinadas à reprodução da população pauperizada por meio do mercado, proporcionou aos donos do capital portador de juros a apropriação de parte do fundo público. Esta apropriação pode ser verificada por meio da transferência de recur-

tos sociais para o mercado financeiro, seja por meio das contrarreformas das políticas públicas sociais, a partir do repasse de recursos do fundo público para o pagamento da dívida, por exemplo, e, também, por meio de financiamentos concedidos à população pelo Estado, reiterando a focalização das políticas sociais em detrimento de conquistas com caráter universal, como por exemplo, a Reforma Agrária.

A partir de constatações durante trabalhos de campo realizados nos municípios de Três Lagoas, Brasilândia e Ribas do Rio Pardo, localizados na microrregião de Três Lagoas (MS), e a partir de revisão bibliográfica, afirma-se que o PNCF possui desdobramentos limitados e que não resolve, somente pela promoção do acesso à terra, os problemas relacionados à pobreza rural. Pelo contrário, a política expande os problemas relacionados à pobreza no campo, pois além de não suprir diversas carências das famílias ingressantes ainda as submetem ao endividamento junto ao banco e promove a reprodução dos proprietários rentistas. Portanto, por não se constituir política redistributiva que promova a democratização do acesso à terra, o PNCF não garante mudanças estruturais e uma das condições de sua implementação se dá justamente pelo fato de não promover fortes impactos na sociedade.

Referências

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In: SALVADOR, Evilásio et al. (Orgs.) **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, François. (Org.) O Capital Portador de Juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: **A Finança Mundializada**. São Paulo: Boitempo. 2005. p. 35-68.

Delgado, Guilherme Costa. **Capital Financeiro e Agricultura no Brasil: 1965-1985**. Campinas: Editora da UNICAMP/Ícone Editora, 1985.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005a.

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2005b.

HARVEY, David. **O enigma do capital**: e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

JORNAL DCM. **“Se fizer a reforma o país quebra”, diz Maria Lucia Fattorelli sobre a PEC da Previdência**. Disponível em:

<https://www.diariodocentrodomundo.com.br/se-fizer-a-reforma-o-pais-quebra-diz-maria-lucia-fattorelli-sobre-a-pec-da-previdencia/>. Acesso em: 27 jun. 2019.

MANDEL, Ernest. **Capitalismo Tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARTINS, José de Souza. A sujeição da renda da terra ao capital e o novo sentido da luta pela Reforma Agrária. In: MARTINS, José de Souza. **Os camponeses e a política no Brasil**. Rio de Janeiro: Vozes, 1981.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, Classe e Movimento Social**. 3 ed. São Paulo: Cortez. 2011.

OLIVEIRA, Alexandra Maria. **A Participação do Banco Mundial no Mercado de Terras no Brasil e no Mundo**. 1ª ed. Fortaleza: Editora da Universidade Federal do Ceará, 2012, p. 59-116.

PAULANI, Leda Maria. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. **Boletim de Economia e Política Internacional**. Brasília, DF, v. 10, p. 89-102, 2012.

PITTA, Fábio Teixeira; MENDONÇA, Maria Luisa. O capital financeiro e a especulação com terras no Brasil. **Mural Internacional** (Online). Rio de Janeiro, RJ, v. 5, p. 46-55, 2014.

NARDOQUE, Sedeval; MELO, Danilo Souza; KUDLAVICZ, Mieceslau. Questão agrária em Mato Grosso do Sul e seus desdobramentos pós-golpe de 2016. **Revista OKARA: Geografia em debate**. João Pessoa, PB: DGEOC/CCEN/UFPB, v. 12, p. 624-648, 2018.

OLIVEIRA, Alexandra Maria de. **A recriação camponesa em assentamentos rurais**. 1ª ed. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2017.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A Questão Agrária no Brasil: não reforma e contrarreforma agrária no Governo Lula. In: **Os Anos Lula: contribuições para um balanço crítico (2003-2010)**. Rio de Janeiro: Gramound, 2010.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Não Reforma Agrária e Contra Reforma Agrária no Brasil do governo LULA. In: XIII EGAL Encuentro de Geógrafos de América Latina, 2011, San Jose. Estabelecendo puentes em la geografia de Latinoamerica. Anais [...] San Jose: EGAL, 2011. v. 1. p. 01-19.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Metamorfoses da política de ajuste estrutural do Banco Mundial (1980-2014). **SOCIOLOGIAS**. Porto Alegre, RS: UFRGS, v. 44, p. 390-422, 2017.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, RJ, v. 23, p. 2187-2196, 2018.

SAUER, Sérgio. – Reforma Agrária de mercado no Brasil: um sonho que se tornou dívida. In: **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, v. 18, n.1. 2010, pp.98-126.

SOUZA, Giselle. Capital portador de juros e programas de transferência de renda: monetarização das políticas sociais e contra-reforma. **Revista de Políticas Públicas**. São Luis, MA (UFMA), v. 13, p. 173-181, 2009.

SOUZA, Giselle. Transferências de renda e monetarização das políticas sociais: estratégia de captura do fundo público pelo capital portador de juros. In: SALVADOR, Evilasio. [et al.] (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.