

## ***Influência da Reforma Agrária Assistida pelo Mercado no desenvolvimento dos beneficiários: Uma análise a partir da abordagem das capacitações***

O presente artigo procurou verificar a influência que a Reforma Agrária Assistida pelo Mercado (RAAM) exerce na promoção do desenvolvimento dos seus beneficiários a partir da Abordagem das Capacitações. Deste modo foi necessário realizar uma pesquisa bibliográfica, com uma análise qualitativa sobre a implantação do modelo. Diante das informações apresentadas no referencial teórico deste artigo, foi verificado que este modelo de reforma agrária possui condições de mitigação de privações em todas as cinco liberdades instrumentais propostas por Amartya Sen, desde que seja realizada conforme proposto na legislação brasileira, fato que pode ser percebido ou não nos assentamentos implantados, ressaltando que a viabilidade do projeto não indica o sucesso do mesmo na execução.

**Palavras-chave:** RAAM; Abordagem das Capacitações; Reforma Agrária; Desenvolvimento Sustentável.

## ***Influence of the Market-Assisted Land Reform on the development of the beneficiaries: An analysis from the capability approach***

The present article sought to verify the influence that the Market-Assisted Land Reform (MALR) exerts in the promoting of the development of its beneficiaries from the Capabilities Approach. Therefore, it was necessary to carry out a bibliographical research, with a qualitative analysis on the implantation of the model. Considering the information presented in the theoretical reference of this article, it was verified that this model of land reform has conditions of mitigation of privations in all five instrumental freedoms proposed by Amartya Sen, provided that it is carried out as proposed in the Brazilian legislation, fact that can be perceived or not in the implanted settlements, emphasizing that the viability of the project does not indicate the success of the same in the execution.


**Keywords:** MALR; Capability Approach; Land Reform; Sustainable Development.


Topic: **Desenvolvimento, Sustentabilidade e Meio Ambiente**

Received: **10/02/2018**

Approved: **24/03/2018**

Reviewed anonymously in the process of blind peer.

Antonio Carlos Alves da Silva   
Universidade do Vale do Taquari, Brasil  
<http://lattes.cnpq.br/8290289229062502>  
<http://orcid.org/0000-0001-9685-9490>  
[acas-acas@hotmail.com](mailto:acas-acas@hotmail.com)

Júlia Elisabete Barden   
Universidade do Vale do Taquari, Brasil  
<http://lattes.cnpq.br/261807077171361>  
<http://orcid.org/0000-0002-9818-1844>  
[jbarden@univates.br](mailto:jbarden@univates.br)



DOI: 10.6008/CBPC2179-6858.2018.003.0025

### **Referencing this:**

SILVA, A. C. A.; BARDEN, J. E.. Influência da Reforma Agrária Assistida pelo Mercado no desenvolvimento dos beneficiários: Uma análise a partir da abordagem das capacitações. **Revista Ibero Americana de Ciências Ambientais**, v.9, n.3, p.320-332, 2018. DOI:  
<http://doi.org/10.6008/CBPC2179-6858.2018.003.0025>

## INTRODUÇÃO

Para Teófilo et al. (2001) “uma das questões cruciais que moldaram o desenvolvimento das nações mais ricas foi o enfrentamento da questão agrária, no sentido de promover a justa distribuição da terra e fomentar políticas de apoio a formas de agricultura de base familiar”. Eles afirmam que o desenvolvimento de uma economia não se dá apenas pela elevação da renda, mas pela redução das desigualdades. Veiga (1994) relata que o descontentamento dos agricultores a um sistema que lhes priva de acesso à terra, é uma das principais condições para que a reforma agrária seja vista como uma necessidade social.

Ao fazer uma breve análise da história brasileira, é constatado que a desigualdade na distribuição de terras é composta por diversos fatores socioeconômicos, os quais geraram conflitos no meio rural. Neste contexto eles ganharam mais ênfase a partir do século XVIII, se destacando principalmente as Guerras de Canudos (1896-97), do Contestado (1912-16) e do Formoso (1950-60). A soma destes conflitos fizera que o governo promulgasse em 1964, a Lei nº 4.504, intitulada de Estatuto da Terra (REIS, 2012).

Reis (2012) afirma que o Estatuto da Terra “era, sob vários aspectos, bastante avançado; na prática, não funcionou muito bem”, tendo em vista que as forças políticas dos fazendeiros fizeram que houvesse poucas desapropriações naquele momento. Vale destacar que o Estatuto da Terra regulamenta além do direito privado à posse de terra, os critérios de desapropriação de terras para realização da reforma agrária bem como a necessidade de planejamento estatal para isto. Neste sentido foram elaborados três Planos Nacionais de Reforma Agrária (PNRA), mas foram executados apenas dois, pois o primeiro, lançado em 1966, não foi executado devido a vários fatores políticos (INCRA, 2016). Deste modo, na nomenclatura dos planos só constam dois, como segue: - I PNRA (BRASIL, 1985), como o PNRA de 1966 não foi executado este de 1985 foi considerado realmente o primeiro, criado pelo Decreto nº 91.766 de 10 de outubro de 1985, teve abrangência entre 1985 e 1989; - II PNRA foi lançado em 2003 e perdurou até o ano de 2006 (SANTOS, 2016), entre o I PNRA e o II PNRA houve ações dos governos para realizar a reforma agrária, com metas específicas de cada governo conforme demonstrado na tabela 01 a seguir.

**Tabela 1:** Famílias assentadas no Brasil (1985-2006).

Período	Meta	Realizado
1985-89 I PNRA	1.400 mil	82 mil
1990-92	500 mil	0
1993-94	80 mil	23 mil
1995-98	280 mil	- 1
1999-2002	Sem metas	300 mil (1995-2002)
2003-06 II PNRA	400 mil	192 mil

Fonte: Adaptado de Mattei (2012), INCRA (2016) e Santos (2016).

Diante dos resultados elucidados pela Tabela 1, percebe-se que os resultados das ações dos governos se demonstraram ineficazes no intuito de dar conta das reivindicações dos movimentos sociais, ligadas ao meio rural. Com vistas a reduzir os conflitos devido a estas reivindicações, em 1996 o Banco Mundial propõe

<sup>1</sup> Valor agrupado nos resultados do período entre 1995-2002 inserido na linha seguinte da tabela.

ao Governo Brasileiro um modelo de reforma agrária que fosse mais ágil que a desapropriação, e que estimule a negociação de terras e não o confisco de forma arbitrária das mesmas.

Neste sentido, o modelo proposto foi intitulado de Reforma Agrária Assistida pelo Mercado (RAAM), que já estava em execução na Colômbia desde 1994, e os resultados apresentados até então demonstravam um considerável sucesso em relação ao modelo de desapropriação naquele país. Tendo em vista que a reforma agrária executada na Colômbia era similar a brasileira, o Banco Mundial considerou que a execução da RAAM poderia alavancar a execução da reforma agrária no Brasil. Deste modo, a próxima seção foi dedicada a este modelo.

## **REVISÃO TEÓRICA**

### **Reforma Agrária Assistida pelo Mercado (RAAM)**

Segundo Pereira (2012), a RAAM foi criada como alternativa à ineficiente reforma agrária executada pelo estado, tendo como modelo a desapropriação e o assentamento de famílias, que em muitos casos eram as mesmas que participavam de invasões às fazendas. Sendo que em muitos casos este modelo serviu de ferramenta para solução de conflitos e não como de desenvolvimento.

Para Deininger (1998), a RAAM consiste em "um novo tipo de reforma agrária em que as transferências de terras são baseadas em uma negociação voluntária e acordada entre compradores e vendedores". Ele destaca que o papel do Estado se restringe principalmente a concessão de crédito para os beneficiários, proporcionando condições para a realização da compra dos terrenos.

Borras Jr. (2003) critica este modelo, pois ele deixa a cargo do mercado a regulação das terras objeto da reforma agrária, permitindo que as melhores terras permaneçam com os grandes proprietários. Isto porque as terras comercializadas seriam aquelas com baixa capacidade produtiva, uma vez que esta era avaliada pelo mesmo preço daquela de boa qualidade, pois as duas estão próximas, demonstrando uma falha desta metodologia em relação à política intervencionista do Estado. Por não haver equilíbrio entre estas forças, para ele, sem a cooperação dos proprietários, não é possível que este modelo de reforma agrária tenha sucesso.

O Banco Mundial definiu locais estratégicos para iniciar a implantação da RAAM, partindo do pressuposto a partir de áreas como baixos investimentos privados na atividade agropecuária, e historicamente marcada por conflitos no meio rural. Deste modo, a RAAM começou a ser implantada em 1994, na Colômbia, e posteriormente no Brasil e na África do Sul (DEININGER, 1998).

Aiyar et al. (1995) listam algumas ações que poderiam ser utilizadas para o bom funcionamento na implantação e execução da RAAM, conforme descritos a seguir: - Eliminar os subsídios às propriedades com baixa produtividade, estimulando a atividade de pequenos agricultores; - Redução da intervenção do governo na economia por meio da implantação de uma política liberal, que normalmente resultaria numa desburocratização do setor; - Estimulo ao abandono da atividade agrícola aos agricultores improdutivos e inviáveis, com o pagamento de bônus ou amortização de empréstimos bancários da atividade para aqueles

que aderissem a RAAM; - Ampliação da oferta de terras para evitar uma elevação nos preços dos imóveis, colocando à disposição do mercado propriedades estatais; - Havendo necessidade de aumento de oferta de terra, o governo pode propor a antecipação de aposentadoria para agricultores para promover a disponibilização das terras destes agricultores; - Atribuição de limites de preços aos terrenos a serem financiados, considerando a qualidade do imóvel para aplicação da reforma agrária e não apenas os valores de mercado.

Aiyar et al. (1995) alertam que estes instrumentos devem ser utilizados de forma progressiva, a partir da verificação da necessidade de aplicação de determinada ação no momento que forem surgindo problemas no decorrer da execução desta reforma agrária. Binswanger et al. (2001) e Deininger (1998) entendem que o modelo de RAAM deve ser adaptado de modo que possa atender as necessidades de cada país, respeitando as suas especificidades. Eles destacam que o modelo é bem desenhado e se for implantado de forma correta e supervisionada raramente será inviabilizado. No Brasil, a Reforma Agrária Assistida pelo Mercado começou a ser implantada em 1996 por meio do Programa de Redução da Pobreza Rural, conhecido como Projeto São José e o Programa Cédula da Terra (WORLD BANK, 2003), sendo considerada economicamente mais eficaz que a reforma agrária tradicional.

Esta se difere da abordagem tradicional, na medida em que os beneficiários recebem um empréstimo coletivo para comprar terrenos, um montante fixo como valor inicial e um empréstimo do programa oficial de crédito para compra de insumos (Procera / Pronaf). Até à data, não há avaliação ex-post do PCT, embora os preços de expropriação por hectare obtidos no programa INCRA sejam, em média, 222 por cento maiores que os preços do PCT. No entanto, o sucesso percebido no início do programa incentivou o governo a lançar o 'Banco da Terra', que é um fundo para a aquisição de terras. (WORLD BANK, 2003)

A RAAM no Brasil teve o primeiro projeto liberado em fevereiro de 1997, por meio do Projeto São José no Ceará, sendo que este projeto iniciou em 1996. Poucos meses depois, o Governo Federal lançou o Programa Cédula da Terra, estendendo para os estados de Pernambuco, Bahia, Maranhão e norte de Minas Gerais (PEREIRA et al. 2006). O relatório do World Bank (2003), expõe que o custo com a aquisição das terras na implantação do projeto piloto, referente às primeiras nove mil famílias, foi de R\$ 40,36 milhões, sendo que o custo médio por família foi de R\$ 4.759,00 muito menor que o realizado pelo INCRA no mesmo período.

O World Bank (2003) considera que os resultados dos projetos pilotos foram exitosos, tanto pela velocidade na execução dos projetos quanto pelo baixo custo. Ele ressalta que os projetos pilotos atenderam apenas 1% da população rural pobre das regiões participantes. Ele alerta que este programa não deve ser executado de forma isolada, mas como componente importante de um conjunto de políticas públicas para promoção da redução da pobreza no campo.

O projeto piloto para a reforma agrária baseada no mercado também é baseado em associações comunitárias como os principais atores. O piloto provou ser bem sucedido em termos de baixos custos, implementação rápida e impacto positivo na redução da pobreza rural. O projeto piloto demonstrou como o Banco pode facilitar as inovações de política social e serviu de modelo para um novo programa de reforma agrária complementar do Governo (Banco da Terra). O Banco pretende apoiar, através de uma grande APL, um projeto de reforma de seguimento dirigido ao segmento mais pobre de agricultores sem-terra. Neste contexto, o Banco busca colaboração com organizações da sociedade civil em todos os níveis. (WORLD BANK, 2000)

Como resultado dos projetos pilotos, em 04 de fevereiro de 1998 foi sancionada a Lei Complementar nº 93, que estabeleceu o Fundo de Terras e da Reforma Agrária, com investimento inicial de US\$ 1 bilhão por parte do Banco Mundial, juntamente com US\$ 1 bilhão do Governo Brasileiro. Transformando a RAAM, legalmente em uma segunda opção ao Estatuto da terra para a execução da reforma agrária no país.

A execução do programa é dividida em duas partes. A primeira é o Subprojeto para Aquisição de Terras (SAT), como a principal diferença da RAAM em relação ao modelo de desapropriação realizado pelo INCRA. O SAT consiste no financiamento aos beneficiários para aquisição de terras. Originalmente o prazo de reembolso era de 20 anos, mas foi alterado em 2014 para 35 anos, onde foi incluído três anos de carência. As taxas de juros são subsidiadas, em torno de 2% a.a., e com aplicação de bônus sobre o principal e juros de até 50% (cinquenta por cento) para os pagamentos realizados em dia (BRASIL, 1998).

A segunda parte é relacionada à estruturação do assentamento, por meio do Subprojeto de Investimento Complementar (SIC). A grande diferença entre o SAT e o SIC, é que o primeiro é um financiamento, já o segundo não há necessidade de reembolsos, mas uma contrapartida dos beneficiários de 10%, que pode ser por meio de serviços dos próprios beneficiários, os quais possam ser quantificados em valores monetários, como segue:

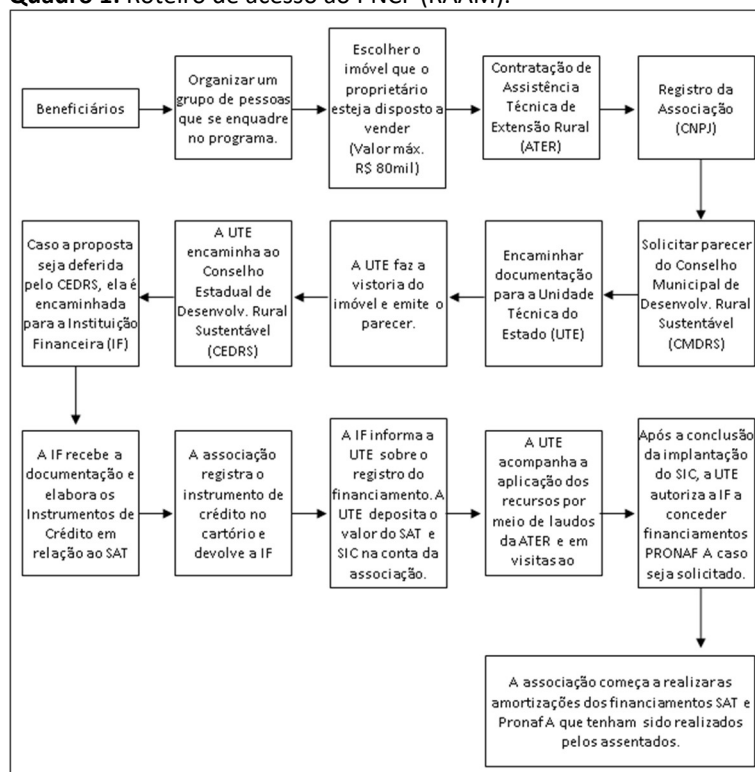
As UTEs avaliam propostas usando critérios técnicos, econômicos, ambientais e de sustentabilidade padrão. Os beneficiários devem contribuir com pelo menos 10% do valor do subprojeto em dinheiro e / ou tipo, e realizar todas as operações e manutenção. Infraestrutura de financiamento da SICs (abastecimento de água rural, eletricidade, estradas de acesso local); investimentos produtivos (agroprocessamento em pequena escala, tratores comunais, esquemas menores de irrigação, animais reprodutores); e instalações sociais (melhoria de habitação, creches, escola e pós-reabilitação de saúde). (ROUMANI et al., 2005)

A partir das informações do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA, 2017) e do Banco do Nordeste do Brasil (BNB, 2017), foi elaborado um roteiro de acesso ao Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), regulamentado pela LC nº 93/98, o qual consiste no modelo de RAAM adotado no Brasil. Atualmente para ter acesso ao programa é necessário seguir os passos descritos no quadro 1.

No roteiro acima, percebe-se que a intenção de tornar o acesso à terra, em um processo desburocratizado, simples e ágil, conforme proposto por Deininger (1998; 1999) e por Binswanger et al. (2001), não é adotado no caso brasileiro. A percepção de complexidade no processo ocorre pelo fato de após a elaboração do projeto do assentamento pela ATER, a proposta ainda passa pelo parecer de três instituições até chegar à instituição financeira, que concretizará o repasse dos valores referentes ao SAT e o SIC.

Mesmo considerando muitas ações e de diversas instituições na execução do processo, o programa atingiu a marca de 71 mil famílias assentadas entre os anos 1998-2006. Ressalta-se ainda que em momento algum o governo deixou de executar o modelo de desapropriação de terras. Sendo que desde 1996 as duas foram aplicadas simultaneamente no país. Deste modo, percebe-se que a que a RAAM é uma ferramenta para promoção do desenvolvimento no meio rural, seja pela sua característica inclusiva socioeconômica, em decorrência da aquisição da terra através do SAT, e pelo acesso às políticas públicas realizadas por meio do SIC. Assim o próximo capítulo apresentará a evolução da concepção do desenvolvimento.

**Quadro 1:** Roteiro de acesso ao PNCF (RAAM).



Fonte: Adaptado de MDA (2017) e BNB (2017).

## METODOLOGIA

### Desenvolvimento

As discussões sobre o que é desenvolvimento já passaram por diversos momentos, desde a visão voltada apenas para o crescimento da renda, passando pelo ecodesenvolvimento até chegar na ideia de que o desenvolvimento consiste em um processo multidimensional que tem como finalidade o bem-estar (COSTA, 2006), considerando assim várias dimensões: sociais, econômicas, ambientais, culturais, entre outras.

Historicamente, percebe-se a seleção do nível de renda como principal fator para análise do desenvolvimento da sociedade, surgindo a partir dos anos 1950 a necessidade de vincular a qualidade de vida e o bem-estar aos aspectos econômicos, permitindo elaborar análises e formações de indicadores sociais que pudessem retratar um pouco melhor a realidade da vida das pessoas (BARDEN, 2009). Veiga (2015) concorda com Barden ao analisar que neste período houve grandes discussões com foco na distinção entre o desenvolvimento e o crescimento.

Para Kuhn (2008), uma das “propostas multidimensionais inicialmente estudadas e ainda comumente utilizadas para a percepção da situação de desenvolvimento dos países é o IDH”. Ela explica que este índice considera três dimensões da vida humana, a Longevidade, a Educação e a Renda. Deste modo uma evolução no estudo, idade e renda sinalizaria uma alteração no índice desenvolvimento humano do indivíduo. Veiga (2015) destaca que o IDH, vem melhorando a sua metodologia e análise dos dados no decorrer dos anos, mas que um dos seus defeitos é a concentração dos dados em apenas três dimensões. Ele

considera que dados referentes a outras dimensões como cultural, cívica, política e ambiental são deixados de lado, e que esta situação ocorre devido à complexidade de mensuração destas outras dimensões.

Considerando deste modo uma evolução no entendimento de que desenvolvimento não é sinônimo de renda, mas uma situação multidimensional. Sen (2007) relata que para Aristóteles “a riqueza evidentemente não é o bem que estamos buscando, sendo meramente útil e em proveito de alguma outra coisa”. Destacando que a riqueza ou o acúmulo dela serve apenas como meio para uma finalidade qualquer, Sen (2007) destaca que ela deve ser vista como um dos cinco instrumentos de liberdade, que ele a chamou de facilidades econômicas.

Furtado (2009), distingue crescimento de desenvolvimento. Ele entende que “crescimento é gradual e desenvolvimento se faz por saltos”. Ao analisar a concepção de desenvolvimento de Schumpeter, ele explica que “não considera desenvolvimento econômico o simples crescimento da economia que se manifesta pelo aumento da população e da riqueza” (FURTADO, 2009), mas por um conjunto de fatores que promovem a evolução social da sua população.

Elkington foi o primeiro a escrever sobre o desenvolvimento sustentável em três pilares, em 1997 com o livro *Cannibals with forks - the triple bottom line of 21st century business*, abordando o tripé da sustentabilidade, com ações voltadas para os pilares social, econômico e ambiental. Elkington (2012) afirma que “a sociedade depende da economia - e a economia depende do ecossistema global, cuja saúde representa o pilar derradeiro”. Ele considera que os três pilares são inconstantes devido a pressões sociais, políticas, econômicas e ambientais. Entretanto, encontrar o equilíbrio dos três pilares para a formação da sustentabilidade é mais difícil e complexo do que cada um isoladamente, conforme apresentado no quadro a seguir.

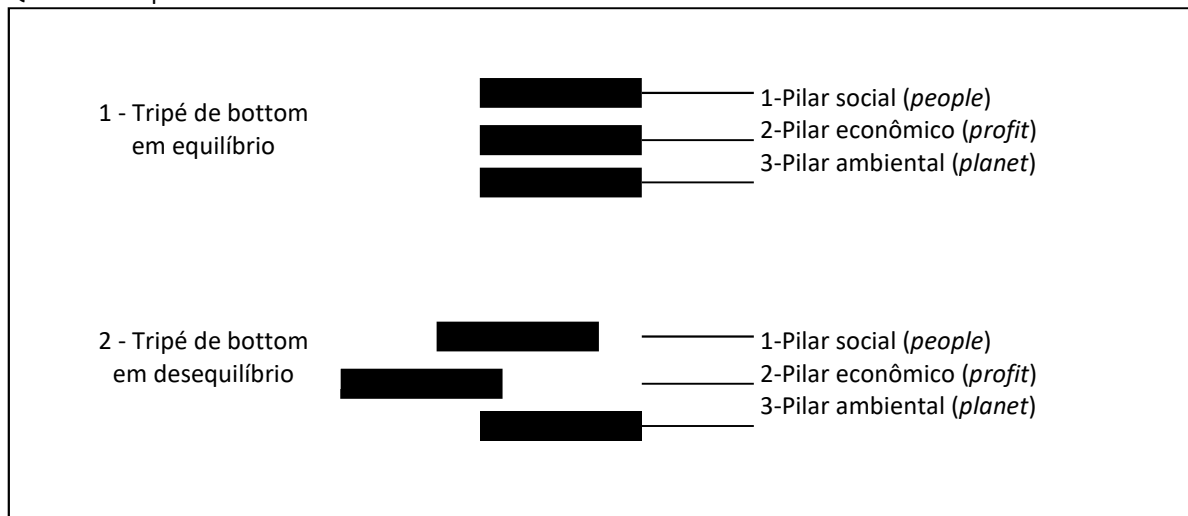
A partir do quadro acima, verifica-se que o desequilíbrio em um dos pilares faz com que os outros desequilibrem, ocasionando uma instabilidade principalmente no topo do tripé, onde estão as pessoas. Ou seja, caso exista desequilíbrio no entre o pilar ambiental e o econômico, ocorrerá um desequilíbrio no pilar social. Deste modo, há necessidade de compreensão do conceito multidisciplinar do desenvolvimento para alcançar o equilíbrio nos três pilares.

Considerando as diversas visões sobre o desenvolvimento e sustentabilidade dos autores citados anteriormente, percebe-se que a maioria pactua da ideia fundamental de que o desenvolvimento está relacionado com a implantação de medidas para que as gerações futuras tenham condições de viver em um planeta com pelo menos os mesmos recursos disponíveis na atualidade. Alguns autores como Veiga (2008, 2015) e Sachs (2012) concordam que, caso a população e as indústrias continuem a consumir os recursos naturais da mesma forma que ocorreu nas últimas décadas, não restará muito para as próximas gerações.

Assim, verifica-se que o desenvolvimento sustentável tem relação direta com a melhoria da qualidade de vida, relacionado não apenas pelo equilíbrio entre desenvolvimento social, ambiental e econômico, mas vários outros. Deste modo, na próxima seção será abordada a teoria da Abordagem das

Capacitações de Amartya Sen, que consiste na redução de privações para a promoção de condições de acesso a um desenvolvimento sustentável, mais amplo que os três pilares de Elkington.

**Quadro 2:** Tripé de Bottom.



Fonte: Adaptado de Elkington (2012).

### Desenvolvimento a partir da Abordagem das Capacitações

De acordo com as informações abordadas nas seções anteriores, percebe-se que no decorrer dos anos o desenvolvimento deixou de ser atrelado apenas a variação da renda e passou a ser considerado outras dimensões. Neste período surge o conceito de Desenvolvimento Sustentável, que no primeiro momento se apresenta como defesa ao meio ambiente, sendo conhecido também como ecodesenvolvimento. Com o avanço da literatura, dos eventos e das entidades governamentais não governamentais este termo ganha uma característica mais complexa e multidisciplinar.

Inserido neste contexto, Amartya Sen propõe estudar e analisar o desenvolvimento a partir da Abordagem das Capacitações, tendo como base a remoção das privações. Com o livro "Desenvolvimento como liberdade", lançado no ano de 1998, o autor afirma que "ver o desenvolvimento a partir das liberdades substantivas das pessoas tem implicações muito abrangentes para nossa compreensão do processo de desenvolvimento e também para os modos e meios de promovê-lo" (SEN, 2007).

Para Sen (2007), compreender o desenvolvimento a partir da remoção das privações, consiste em perceber que uma imensidão de pessoas no mundo são vítimas de diversas formas de privações de liberdade como "fomes coletivas [...], negando a milhões a liberdade básica de sobreviver" além de "pouco acesso a serviços de saúde, saneamento básico ou água tratada" (SEN, 2007). Assim, ele afirma que algumas pessoas passam a vida lutando contra enfermidades, e em muitas situações, elas acabam morrendo prematuramente. Ele considera ainda que "ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento" (SEN, 2007).

Macana afirma que Sen define o conceito de capacitações como sendo, a liberdade real para realizar os funcionamentos, ou seja, o conjunto de capacitações é o grau de liberdade que o indivíduo possui para



escolher as ações que desejar. Como por exemplo, educação, não está associado apenas ao acesso à escola, mas também a leitura e informações de forma livre, e não limitadas aos princípios de um determinado governo, privando o indivíduo de conhecimento.

Neste sentido, Sen (2007) elenca cinco Liberdades Instrumentais que podem contribuir para ampliação das capacidades gerais do indivíduo, são elas: 1 - Liberdades políticas: está relacionada à oportunidade que as pessoas têm de escolher seus governantes de acordo com os princípios que acharem importantes, além de poder fiscalizá-los e criticá-los através de uma imprensa livre e sem censura; 2 - Facilidades econômicas: é a oportunidade que o indivíduo possui de utilizar os recursos econômicos para o consumo, produção ou troca, e não apenas ter acesso a recursos monetários; 3 - Oportunidades sociais: é a liberdade substantiva que o indivíduo têm para viver melhor por meio das disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde, moradia, etc; 4 - Garantias de transparência: e está ligada a interação entre as pessoas, onde a sociedade opera com a presunção de confiança e a possibilidade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza; 5 - Segurança protetora: relacionada à segurança social, bem como a fatores que possam proporcionar a população a não sucumbir à morte prematura ou à miséria e à fome. Em decorrência de catástrofes repentinas ou a graves problemas sociais, como fomes coletivas e desempregos em massa.

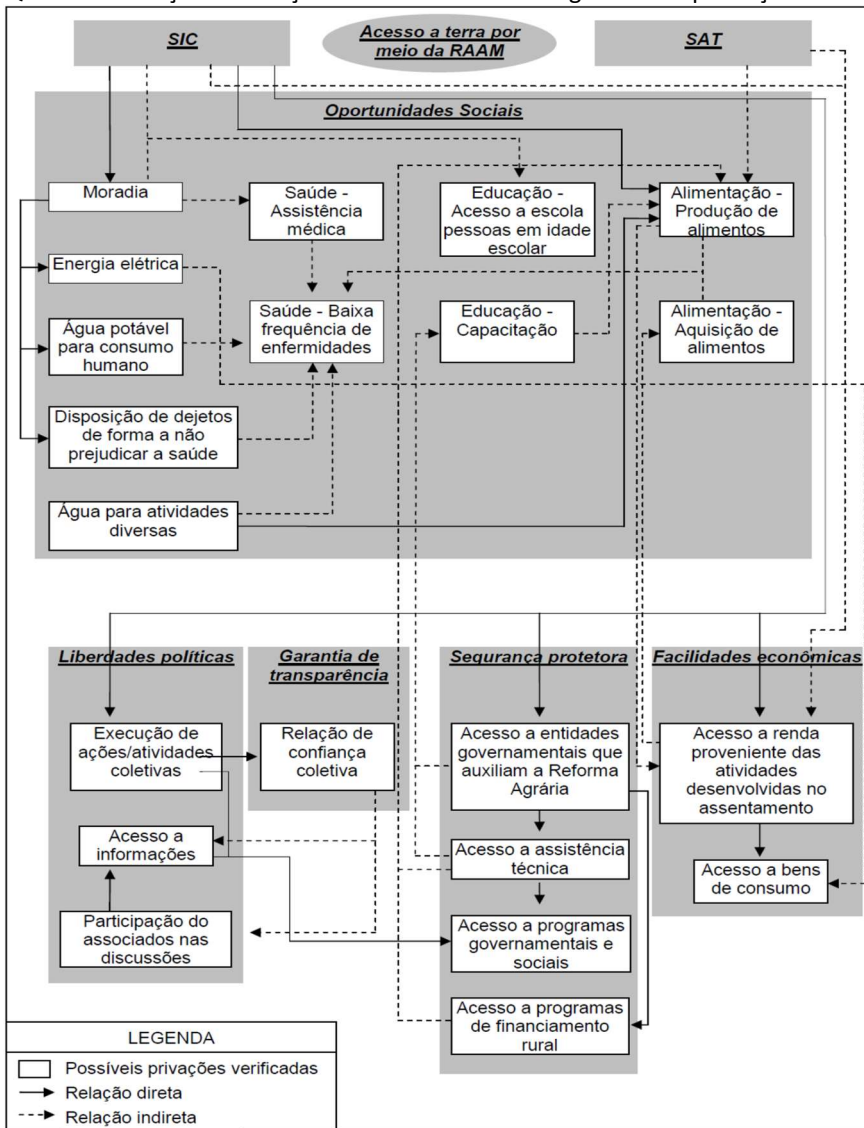
Neste intuito, a Abordagem das Capacitações analisa o desenvolvimento a partir da remoção de privações, os quais são considerados necessários para que o indivíduo possa fazer suas escolhas, permitindo assim o direito à liberdade. Sen (2001) afirma que uma pessoa pode ter algumas liberdades bem expandidas enquanto pode ser privada de outras. Deste modo, ele destaca que o ideal é que a expansão de algumas liberdades possa lhe proporcionar acesso a outras, tornando-o mais desenvolvido. Considerando que este artigo se propõe analisar a influência da RAAM possui em influenciar no desenvolvimento dos seus beneficiários, a partir da Abordagem das Capacitações, na próxima seção será relatado os procedimentos que foram realizados para verificar esta relação.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **Método e análise de dados**

Como forma de verificação da relação entre a RAAM e o desenvolvimento com ênfase na Abordagem das Capacitações, foi realizada uma pesquisa bibliográfica tanto sobre a RAAM, quanto do desenvolvimento, a qual já se encontra transcrita nas seções anteriores. Foi verificado ainda que a pesquisa qualitativa é a que melhor se relaciona com o problema proposto. Para Chemin (2015) uma pesquisa qualitativa deve se tratar de uma “investigação de valores, atitudes, percepções e motivações do público pesquisado, com o objetivo principal de compreendê-los em profundidade”. Com base nas informações levantadas a partir das pesquisas bibliográficas, foi elaborado um esquema de relacionamento entre as ações realizadas pela RAAM na promoção do desenvolvimento dos assentados com as liberdades instrumentais de Amartya Sen. Conforme exposto no quadro 3.

**Quadro 3:** Relação entre ações da RAAM e a Abordagem das Capacitações



Percebe-se no quadro 3, que o acesso ao SIC e ao SAT por meio da RAAM, tem potencial de mitigação de várias privações. No esquema elaborado, foram consideradas as possibilidades de ações que podem ser realizadas pelo programa, isto não implica afirmar que todas elas são executadas nos assentamentos. Isto se deve a diversos fatores, como por exemplo, o acesso a moradia, caso seja verificado na elaboração do projeto do assentamento que os assentados já possuem residência própria e que esta esteja próxima ao assentamento, não havendo necessidade de construção de novas moradias. Destacando neste sentido que, para o desenvolvimento do beneficiário a partir da abordagem das capacitações, não haveria muita influência neste sentido, pois eles não estariam sendo privados de moradia.

Com o intuito de relatar a relação que as ações realizadas por meio do SAT e do SIC, foram inseridos linhas que demonstram como a expansão de alguns funcionamentos influencia em outros, potencializando as ações deste programa. Cita-se como exemplo, o acesso à terra por meio do SAT, que se relaciona indiretamente como a produção de alimentos e acesso renda através das atividades agropecuárias que podem ser desenvolvidas pelo assentado. Esta relação foi considerada indireta, pois há necessidade de outras

ações para que as atividades produtivas dentro do assentamento, demonstrando que simplesmente o acesso à terra não consegue avançar muito na mitigação das privações dentro do assentamento.

Diferentemente do SAT, o SIC possui um poder de ação muito mais amplo, neste sentido ressalta-se o acesso a entidades governamentais que prestam assistência ao assentamento, como a maioria das políticas passam por elas, estas são de extrema importância para que o desenvolvimento aconteça de forma sustentável. Considera-se que este acesso está atrelado a possibilidade de ações após a implantação do assentamento, pois para se ter acesso ao programa é necessário ter acesso a estas entidades antes da execução do projeto do assentamento.

Verificou-se que o SIC se divide em duas partes, a primeira está relacionada a estruturação da propriedade, que pode ser abertura de estrada, instalação de cercas, eletrificação, entre outras ações com foco na infraestrutura da propriedade ou de acesso a ela. Também contempla ações para manutenção das famílias no assentamento, como construção de moradia com disposição de esgoto em fossas sumidouro ou sépticas, perfuração de poços, construção de barragem ou cisterna de placa para disponibilização de água para o consumo e moradia.

A segunda parte está ligada ao desenvolvimento das atividades agropecuárias, por meio do incentivo a projetos produtivos, com foco na produção de alimentos para a subsistência. Posteriormente com a perspectiva de evolução da atividade, esta promoverá condições de auferir excedentes, com a possibilidade de atribuir rendimentos crescentes as famílias.

## **CONCLUSÕES**

Foi verificado nas pesquisas bibliográficas que a execução da RAAM no Brasil não seguiu um padrão único, tendo em vista que o país possui diversidades peculiares de cada região e estado. Assim, cada Unidade Técnica Estadual (UTE), com base na legislação vigente, elaborou projetos de assentamento da forma que ela considerou mais viável. Assim foi constatado por Ros (2006) que no Rio Grande do Sul a quantidade de famílias por projeto foi de praticamente de um para um, ou seja, não houve a criação de projetos em grupo, fato que se diferenciou dos outros estados, como foi o caso do Ceará, que utilizou do modelo para formar pequenos grupos de assentamentos, tanto em extensão quanto em quantidade de famílias.

Deste modo, percebe-se que a execução de uma política de reforma agrária tem que ir além da simples redistribuição de terras, ela tem que ter a capacidade de promover o desenvolvimento das famílias no campo. Assim foi constatado que a RAAM possui grande potencial de desenvolvimento a partir da abordagem das capacitações se for realizado o SAT e o SIC em conjunto.

Conclui-se ainda que, o SAT isoladamente, não tem condições de promover o desenvolvimento no campo, pelo contrário, pode ser um potencial problema na elevação do endividamento financeiro dos beneficiários. Como foi abordado anteriormente, verifica-se que a terra por si só não tem condições de produzir alimentos e rendimentos. Podendo agravar a condição de marginalização do beneficiário, tendo em vista que o inadimplemento do financiamento do SAT, ocasionará restrição de crédito dos mesmos, privando-

os de acesso ao mercado para aquisição de bens e serviços. Por outro lado, não há possibilidade de execução do SIC sem a aquisição da terra pelo SAT, sendo que a construção de moradia ou do projeto produtivo tem que ser realizada na propriedade dos beneficiários, reduzindo a situação de constantes migrações entre localidades, através da locação de terras de terceiros para execução de suas atividades agropecuárias.

Percebe-se então que a soma do SAT com o SIC apresenta potencial de promoção de desenvolvimento aos beneficiários, se executado de acordo com o projeto do assentamento, peça fundamental para a existência do assentamento, conforme proposto na legislação. Sendo que a deficiência na realização de algumas ações poderá ocasionar o agravamento de algumas privações, fato que deve ser analisado em cada assentamento isoladamente.

## REFERÊNCIAS

- AIYAR, S.; PARKER, A.; VAN ZYL, J.. Market-assisted land reform: a new solution to old problems. **Agriculture and Natural Resources Department**, Washington, v.1, n.1, p.1-4, 1995.
- BARDEN, J. E.. **Indicador Social para o Rio Grande do Sul: uma análise a partir da Abordagem das Capacitações**. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- BINSWANGER, H.; DEININGER, K.; FEDER, G.. Poder, distorções, revolta e reforma nas relações de terras agrícolas. In.: TEÓFILO, E.. **A economia da Reforma Agrária: evidências internacionais**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2001. p.41-160.
- BNB. Banco do Nordeste do Brasil. **Normas, Roteiros e Recomendações**. Fortaleza, 2017.
- BORRAS JR., S. M.. Questioning Market-Led Agrarian Reform: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa. **Journal of Agrarian Change**, Malden. v.3, n.3, p.367-394, 2003.
- BRASIL. **Decreto Nº 91.766/85**: Plano Nacional de Reforma Agrária. 2016.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 93/98**: Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra. 2016.
- CHEMIN, B. F.. **Manual da Univates para trabalhos acadêmicos**: planejamento, elaboração e apresentação. 3 ed. Lajeado: Univates, 2015.
- DEININGER, K.. Making Market-Assisted Land Reform Work: Initial Experience from Colombia, Brazil, and South Africa. In: LUTZ, E.. **Agriculture and the Environment: Perspectives on Sustainable Rural Development**. Washington: World Bank. 1998. p.156-174.
- DEININGER, K.. **Making negotiated land reform work: Initial experience from Colombia, Brazil, and South Africa**. Washington: World Bank, 1999.
- ELKINGTON, J.. **Sustentabilidade**: canibais de garfo e faca. São Paulo: M. Books do Brasil Ltda, 2012.
- FURTADO, C.. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto Centro Internacional Celso Furtado, 2009.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. Rio de Janeiro. 2016.
- INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **História da Reforma Agrária**. Brasília. 2016.
- KUHN, D. D.. **Oportunidades, ruralidade e pobreza no Rio Grande do Sul**: as relações apresentadas pela abordagem das capacitações nos municípios gaúchos. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.
- MATTEI, L. F.. A reforma agrária brasileira: evolução do número de famílias assentadas no período pós-redemocratização do país. **Estud. Soc. e Agric.**, Rio de Janeiro, v.20, n.1, p.301-325, 2012.
- MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**. Brasília, 2005.
- MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Crédito Fundiário**. Brasília. Brasília. 2017.
- PEREIRA, J. M. M.; SAUER, S.. História e legado da reforma agrária de mercado no Brasil. In: SAUER, S.; PEREIRA, J. M. M.. **Capturando a Terra**: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado. São Paulo: Expressão Popular, 2006.
- PEREIRA, J. M. M.. Avaliação do projeto Cédula da Terra (1997-2002). **Estudos Avançados**, São Paulo, v.26, n.75, p.111-136, 2012.
- REIS, R. R.. O direito à terra como um direito humano: a luta pela reforma agrária e o movimento de direitos humanos no Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n.86, p.89-122, 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452012000200004>
- ROS, C. A.. A implementação do Banco da Terra no Rio Grande do Sul: uma leitura política. In: SAUER, S.; PEREIRA, J. M. M.. **Capturando a Terra**: Banco Mundial, políticas

fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

ROUMANI, A.; COIROLO, L.. Brazil innovation increases land access and incomes of poor rural families. **En Breve**, World Bank, Washington, v.1, n.70, p.1-4, 2005.

SACHS, I.. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. 4 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANTOS, F. B.. **REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL**: uma análise do II PNRA como política de enfrentamento da questão agrária. São Luís. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) – Universidade Federal Maranhão, 2016.

SEN, A.. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, A.. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2007.

TEÓFILO, E.; MENDONÇA, E.. Notas introdutórias. In: TEÓFILO, E.. **A economia da Reforma Agrária**: evidências internacionais. Brasília: MDA, 2001, p.7-40.

VEIGA, J. E.. **O que é reforma agrária**. 14 ed. Brasília: Brasiliense, 1994.

VEIGA, J. E.. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. 3 ed. Rio de Janeiro: Gramond, 2008.

VEIGA, J. E.. **Para entender o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: 34, 2015.

WORLD BANK. **Country Assistance Strategy**: Brazil (2000-2002). Washington: World Bank, 2000.

WORLD BANK. **Rural poverty alleviation in Brazil**: toward an integrated strategy. Washington: World Bank, 2003.

A CBPC – Companhia Brasileira de Produção Científica (CNPJ: 11.221.422/0001-03) detém os direitos materiais desta publicação. Os direitos referem-se à publicação do trabalho em qualquer parte do mundo, incluindo os direitos às renovações, expansões e disseminações da contribuição, bem como outros direitos subsidiários. Todos os trabalhos publicados eletronicamente poderão posteriormente ser publicados em coletâneas impressas sob coordenação da **Sustenere Publishing**, da Companhia Brasileira de Produção Científica e seus parceiros autorizados. Os (as) autores (as) preservam os direitos autorais, mas não têm permissão para a publicação da contribuição em outro meio, impresso ou digital, em português ou em tradução.