

**João Márcio Mendes Pereira**

**O modelo de reforma agrária de mercado do  
Banco Mundial em questão:  
o debate internacional e o caso brasileiro.  
Teoria, luta política e balanço de resultados**

**Rio de Janeiro**

**Agosto de 2004**

## APRESENTAÇÃO

Este trabalho foi apresentado em agosto de 2004 como dissertação de mestrado ao Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Compuseram a banca examinadora os professores Sérgio Leite (CPDA), Sônia Regina de Mendonça (História - UFF) e, como orientadora, Leonilde Sérvo de Medeiros (CPDA). Sua realização somente foi possível devido à concessão de bolsa de estudos da CAPES e, posteriormente, da FAPERJ, tendo contado também com apoio financeiro do CPDA.

**João Márcio Mendes Pereira é historiador.**

**Contato: joao\_marcio1917@yahoo.com.br**

## SUMÁRIO

<b>Índice de quadros e tabelas</b> .....	p. 5
<b>Siglas e abreviações</b> .....	p. 6
<b>Resumo</b> .....	p. 7
<b>Abstract</b> .....	p. 8
<b>Introdução</b> .....	p. 9
<b>PARTE I</b>	
<b>BANCO MUNDIAL: ESTRATÉGIAS, POLÍTICAS E REFORMAS</b> .....	p. 12
<b>Cap. 1 – Ajuste estrutural e reformas de segunda geração</b> .....	p. 13
<b>Cap. 2 – O enfoque dos mercados de terra</b> .....	p. 27
<b>Cap. 3 – Política de terras</b> .....	p. 41
3.1. Princípios.....	p. 41
3.2. Componentes-chave.....	p. 45
3.2.1. Mercados de compra e venda.....	p. 45
3.2.2. Titulação de terras.....	p. 46
3.2.3. Arrendamento.....	p. 48
3.2.4. Modernização de cadastros, sistemas de registro de terras e informações de mercado.....	p. 50
3.2.5. Mecanismos de resolução de conflitos.....	p. 51
3.2.6. Tributação.....	p. 52
3.2.7. Privatização de fazendas coletivas e reestruturação agrícola.....	p. 53
3.2.8. Reforma agrária redistributiva.....	p. 55
3.3. Atualizações estratégicas na forma de implementação e no conteúdo.....	p. 57
3.4. Fatores de pressão pela retomada e impulso da política de terras.....	p. 60
3.5. Aspectos a serem retidos.....	p. 70
<b>Cap. 4 – A crítica pró-mercado ao modelo de reforma agrária     “conduzido pelo Estado”</b> .....	p. 72
<b>Cap. 5 – O modelo de reforma agrária de mercado</b> .....	p. 87
5.1. Lógica e princípios.....	p. 87
5.1.1. Transação voluntária entre compradores e vendedores interessados.....	p. 88
5.1.2. Enfoque dirigido pela demanda e associativismo.....	p. 89
5.1.3. Auto-seleção.....	p. 89
5.1.4. Descentralização, participação e privatização.....	p. 90
5.1.5. Esquema flexível de empréstimos e doações.....	p. 91
5.1.6. Estímulo ao desenvolvimento produtivo.....	p. 92
5.2. Versões.....	p. 97
5.3. Níveis de adaptação dos programas implementados ao modelo.....	p. 100

<b>PARTE II</b>	
<b>A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM OS PROGRAMAS DE REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO DO BANCO MUNDIAL NO GOVERNO CARDOSO.....</b>	p. 103
<b>Cap. 6 – Contexto de implantação: governo Cardoso e estratégias do Banco Mundial para o Brasil.....</b>	p. 104
6.1. Plano Real e reformas estruturais.....	p. 104
6.2. Estratégias do Banco Mundial para o Brasil.....	p. 109
<b>Cap. 7 – Luta política: unidades e dispersões.....</b>	p. 119
7.1. Disputa pelo protagonismo e ações de enquadramento.....	p. 119
7.2. A introdução dos programas orientados pelo modelo de reforma agrária de mercado.....	p. 123
7.3. A criação do Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural.....	p. 148
7.4. Aspectos a serem retidos.....	p. 158
<b>Cap. 8 – Modo de funcionamento e avaliação de resultados.....</b>	p. 161
8.1. Antecedentes.....	p. 161
8.2. Cédula da Terra.....	p. 164
8.3. Banco da Terra.....	p. 192
8.4. Crédito Fundiário de Combate à Pobreza.....	p. 205
8.5. Sinalizações pós-2002: continuidades e descontinuidades.....	p. 208
<b>PARTE III</b>	
<b>ADESÕES E CRÍTICAS EM NÍVEL INTERNACIONAL.....</b>	p. 211
<b>Cap. 9 – Posições sobre o modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial.....</b>	p. 212
9.1. Potencialidades: do elogio prematuro a críticas quanto à forma de implementação e ao formato adotado.....	p. 212
9.2. Críticas parciais que não invalidam a sua experimentação.....	p. 226
9.3. Realidade e limites dos mercados de terra.....	p. 231
9.4. A natureza negativa do modelo e de sua matriz.....	p. 238
9.4.1. Resultados que contradizem o modelo e as expectativas a ele atribuídas.....	p. 238
9.4.2. Diferença e antagonismo em relação à reforma agrária redistributiva.....	p. 240
9.4.3. Visão exclusivamente monetarista da terra.....	p. 242
9.4.4. Incapacidade estrutural de dar conta da magnitude do problema agrário.....	p. 245
9.4.5. Inexistência de condições institucionais para o funcionamento dos mercados de terra.....	p. 246
9.4.6. Concorrência com as políticas de reforma agrária.....	p. 246
9.4.7. Tensão entre o discurso da eficiência econômica e o discurso pró-redução da pobreza rural.....	p. 248
9.4.8. Matriz socialmente regressiva.....	p. 254
<b>Considerações finais e perspectivas.....</b>	p. 257
<b>Bibliografia citada.....</b>	p. 262
<b>Documentos citados.....</b>	p. 276
<b>Entrevistas realizadas.....</b>	p. 280
<b>Anexo.....</b>	p. 281

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1. Síntese da formulação do Banco Mundial sobre o modelo de reforma agrária de mercado e o modelo desapropriacionista.....	p. 96
Quadro 2. Desempenho do Cédula da Terra – 1997-2002.....	p. 169
Quadro 3. Distribuição dos gastos pelo Cédula da Terra – 1997-2002.....	p. 170
Quadro 4. Saída e substituição de famílias de projetos do Cédula da Terra no biênio 2000-2001.....	p. 184
Quadro 5. Pagamento das primeiras prestações do Cédula da Terra no final de 2002.....	p. 192
Quadro 6. Desempenho do Banco da Terra – 1999 a 2002.....	p. 198
Quadro 7. Desempenho do Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural em 2002.....	p. 208

## SIGLAS E ABREVIACÕES

**ABRA** – Associação Brasileira de Reforma Agrária  
**BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
**BIRD** – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)  
**CEPAL** – Comissão Econômica para América Latina e Caribe  
**CFCP** – Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural  
**CNASI** – Confederação Nacional dos Servidores do INCRA  
**CNDRS** – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
**CONDRAF** – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
**CONTAG** – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
**CPT** – Comissão Pastoral da Terra  
**DESER** – Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais  
**FAO** – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação  
**FETRAF-Brasil** – Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar-Brasil  
**FIAN** – Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar  
**FMI** – Fundo Monetário Internacional  
**GATT** – Acordo Geral de Tarifas e Comércio  
**GTZ** – Sociedade Alemã de Cooperação Técnica  
**INCRA** – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
**MDA** – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
**MEPF** – Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária  
**MST** – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
**MRAM** – modelo de reforma agrária de mercado  
**NEAD** – Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural  
**ONU** – Organização das Nações Unidas  
**PAPP** – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural  
**PCPR** – Programa de Combate à Pobreza Rural  
**PCT** – Projeto Cédula da Terra  
**PNCF** – Programa Nacional de Crédito Fundiário  
**PRONAF** – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
**PT** – Partido dos Trabalhadores  
**SAPRIN** – Rede Internacional da Sociedade Civil para a Revisão Participativa das Políticas de Ajuste Estrutural  
**TJLP** - Taxa de Juro de Longo Prazo  
**USAID** – Agência dos Estados Unidos da América para o Desenvolvimento Internacional

## RESUMO

O trabalho discute o modelo de reforma agrária de mercado (MRAM) do Banco Mundial, o qual orientou ao longo dos anos 90 a implementação de programas voltados para o financiamento de compra de terras por trabalhadores rurais em países como Brasil, Colômbia, África do Sul e Guatemala. A discussão aborda o debate internacional e o caso brasileiro em três dimensões. A primeira dimensão trata do conjunto de proposições que conforma o enfoque dos mercados de terra, o qual constitui a base teórica da atual agenda de políticas de terra do Banco. Como mostra a pesquisa, é dentro desse universo de orientações e diretrizes políticas que se insere o MRAM. A segunda dimensão discute o quadro de disputas político-ideológicas em torno da implementação de programas orientados pelo referido modelo durante o governo Cardoso (1995-2002) no Brasil. A terceira dimensão recupera as principais posições em nível internacional sobre a aplicabilidade do MRAM, a partir dos resultados preliminares dos casos brasileiro, colombiano, guatemalteco e sul-africano. A pesquisa mostra que a implementação de programas orientados pelo MRAM faz parte do rol de políticas compensatórias aos efeitos socialmente regressivos provocados pelas reformas estruturais propugnadas pelo Banco Mundial e outros organismos internacionais. Mostra também que os referidos programas foram implementados com suporte direto do Banco Mundial – principalmente na dimensão político-ideológica e, secundariamente e em alguns casos, via operações de empréstimo – e foram dirigidos para países caracterizados por grave problema agrário. A pesquisa sustenta que o modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial é um constructo reativo, criado para substituir a política de reforma agrária, e subordinado ao objetivo de aliviar a pobreza e as tensões sociais no campo, agudizadas pela implementação das reformas estruturais. Faz-se uma avaliação a respeito do andamento e dos resultados dos programas em nível internacional, mostrando que o caso brasileiro foi o que mais contratou empréstimos do Banco Mundial. Sinaliza-se que o governo Lula, ainda que com modificações parciais, dá continuidade a tais programas, o que contrasta com as experiências da África do Sul, da Colômbia e da Guatemala, marcadas por mudanças na natureza dos programas, paralisação ou mesmo retrocesso.

Palavras-chave: reformas estruturais; políticas compensatórias; alívio da pobreza rural

## ABSTRACT

### **The World Bank market land reform model in question: the international debate and the Brazilian case. Theory, political struggle and results evaluation.**

The present work discusses the World Bank market land reform model (MLRM), which has oriented the implementation of programs directed to fund land acquisition by rural workers through the 90s in countries like Brazil, Colombia, South Africa and Guatemala. The discussion deals with the international debate and the Brazilian case under three dimensions. The first dimension deals with the set of propositions that shape the land markets focus, which constitutes the theoretical basis of the current World Bank land policy agenda. As showed in the research, the MLRM is inserted within this universe of political guidelines and orientations. The second dimension discusses the frame of political-ideological dispute around the implementation of programs oriented by the referred model during the Cardoso government (1995-2002) in Brazil. The third dimension resumes, from an international level, the main positions about the MLRM applicability based on preliminary results of the Brazilian, Colombian, Guatemalan and South African cases. Research shows that the implementation of MLRM oriented programs is part of the set of compensatory policies aimed at reducing the socially regressive effects caused by structural reforms championed by the World Bank and other international organisms. It also shows that the mentioned programs were implemented with direct support from the World Bank – mainly in the political-ideological dimension and, secondly and in other cases, through loan operations – and were directed to countries marked by severe land problems. The research sustains that the World Bank market land reform model is a reactive enterprise, created to substitute the land reform policy and subordinated to the aim of alleviating the rural poverty and social tensions, worsened by the implementation of structural reforms. An evaluation about the progress and results of such programs is done at international level, showing that the Brazilian case was the one which engaged the highest number of World Bank loans. It also shows that the Lula government, though with some partial modifications, is continuing such programs, what contrasts with the experiences in South Africa, Colombia and Guatemala, marked by the change of pattern, halt or even retrocession of those programs.

Keywords: structural reforms; compensatory policies; rural poverty alleviation

## INTRODUÇÃO

A experiência com os programas orientados pelo modelo de reforma agrária de mercado (MRAM) do Banco Mundial completa em 2004 uma década, desde o seu início na África do Sul e na Colômbia. No Brasil, existem há quase oito anos, tendo começado em 1997. Ainda que tenha havido, até o presente momento, uma movimentação significativa em torno do tema – em nível internacional, sobretudo –, ainda são pouquíssimos os trabalhos de maior envergadura sobre o MRAM e sua aplicação prática, e menos ainda aqueles disponíveis em português. Por isso, este trabalho persegue um duplo objetivo: dar mais substância a essa discussão e, ao mesmo tempo, oferecer um painel abrangente para os leitores brasileiros de um debate praticamente não publicado no Brasil.

Dividido em três partes, o texto aborda o debate internacional e o caso brasileiro a partir de três eixos de análise: a formulação teórica mais geral que sustenta o MRAM, os embates políticos em torno de sua implementação no Brasil e os resultados obtidos pelos programas orientados pelo modelo em quatro países.

Cada uma das três partes foi construída com base em questões específicas. Assim, a primeira parte investiga: a) quais são os pilares do MRAM; b) a que processos tal proposição está ligada e subordinada; c) que posições dentro do próprio Banco Mundial existem a esse respeito; d) que variações a formulação sobre o MRAM conheceu ao longo dos anos 90; e) em que medida os pilares do modelo foram incorporados pelos programas concretamente implementados; f) por que o Banco Mundial retomou o tema agrário nos anos 1990, nele inserindo o MRAM.

A primeira parte versa sobre o conjunto de reformas estruturais propugnado pelo Banco Mundial, situando nesse universo a política de terras e o modelo de reforma agrária de mercado. O objetivo do texto é construir um percurso que vai do macro para o micro, evidenciando a relação de determinação entre o roteiro de reformas estruturais, a política de terras e o MRAM.

Assim, o objeto do capítulo I são as políticas de ajuste estrutural implementadas desde os anos 1980, os efeitos por elas provocados e a revisão parcial delineada pelo Banco Mundial em meados dos anos 1990, configurando o roteiro de reformas de segunda geração. Este processo subordina e orienta os programas e projetos específicos do Banco Mundial para as demais áreas, dentre as quais a agrária. O MRAM só ganha inteligibilidade quando relacionado ao processo mais abrangente que o determina, consubstanciado, precisamente, pelo avanço da implementação das reformas estruturais.

No capítulo II, aborda-se o enfoque do Banco Mundial sobre mercados de terra. O objetivo é apresentar e discutir criticamente as linhas dessa formulação, que hegemonizou o debate internacional ao longo dos anos 1990. O objetivo é mostrar a vinculação entre o rol de reformas de segunda geração e o enfoque dos mercados de terra, evidenciando que o cerne da discussão está na proposta de redução e redefinição do papel do Estado.

No capítulo III, o objeto é a configuração da atual política de terras do Banco Mundial. Num primeiro momento, apresenta-se os seus pilares. Num segundo momento, discute-se as atualizações estratégicas recentes quanto à forma de implementá-la e ao seu conteúdo. Após, propõe-se uma explicação sobre o porquê do Banco Mundial ter retomado o tema agrário na década de 1990, sistematizando e difundindo um conjunto de orientações

para os governos em termos de políticas de terra. Ao longo do texto, explicita-se os nexos entre a agenda de reformas estruturais e o enfoque dos mercados de terra. Os capítulos 1, 2 e 3 conformam o marco mais amplo no qual se insere o MRAM.

O tema do capítulo IV é a crítica do Banco Mundial ao que os próprios intelectuais do Banco nomearam de modelo de reforma agrária “conduzido pelo Estado”, baseado no instrumento da desapropriação. Discute-se os termos dessa crítica, mostrando como o MRAM é um constructo negativo, i.e., baseado na desqualificação daquele modelo. Mais: mostra-se que o objeto da crítica do Banco Mundial é, de fato, uma construção ideal, uma caricatura, a qual serve de parâmetro para legitimar a sua própria proposta de redução e redefinição do papel do Estado em sociedades marcadas por grave problema agrário.

No capítulo V apresenta-se os pilares e a lógica de funcionamento do MRAM. Após, aborda-se a evolução desse constructo em duas versões, uma mais ortodoxa, não aplicada em lugar algum do mundo, e outra menos ortodoxa, diretamente ligada às políticas de alívio da pobreza rural e efetivamente implementada em diversos países. Por fim, propõe-se uma diferenciação entre níveis de adaptação do MRAM à realidade dos programas implementados em quatro países: Brasil, Colômbia, Guatemala e África do Sul.

Para os cinco capítulos que compõem a primeira parte, as fontes documentais utilizadas são provenientes do próprio Banco Mundial. Ao serem analisadas em numerosa quantidade e diversidade, pôde-se extrapolar os limites da discussão especificamente agrária, estabelecendo os nexos entre o MRAM e as orientações e os processos mais gerais direcionados à execução das reformas estruturais de segunda geração.

A segunda parte do trabalho trata da experiência brasileira com os programas orientados pelo MRAM implementados durante o governo Cardoso. Assim, procura responder: a) a quais estratégias, interesses e processos mais amplos o MRAM foi subordinado, tanto da parte do governo federal como do Banco Mundial; b) por que e como se travaram os embates políticos em favor e contra a sua implementação no Brasil; c) a quais resultados chegou a experiência brasileira; d) que continuidades e descontinuidades podem ser observadas em relação ao MRAM na política agrária do governo Lula.

Essa parte está dividida em três capítulos. Aborda-se, no capítulo VI, o contexto macroeconômico e político no qual tais programas foram implantados. O objetivo é relacionar as políticas liberais praticadas pelo governo Cardoso às estratégias do Banco Mundial para o Brasil, centradas, precisamente, no avanço e consolidação das reformas estruturais e na criação de políticas compensatórias, dentre as quais os programas orientados pelo MRAM.

No capítulo VII traça-se um quadro abrangente da luta política em torno da implementação do MRAM no Brasil, mostrando como esse processo foi parte da estratégia do governo Cardoso de aliviar as tensões no campo e combater a ascensão política dos movimentos sociais, no bojo da disputa mais ampla sobre a direção, a intensidade e o caráter da política de reforma agrária.

No capítulo VIII analisa-se o modo de funcionamento e os resultados dos programas inspirados no MRAM no Brasil entre os anos de 1997 a 2002. Realiza-se um balanço dessa experiência a partir das principais pesquisas empíricas sobre o tema, sinalizando, ao final, as continuidades e descontinuidades desse processo sob o governo Lula.

Por fim, a terceira parte do trabalho retoma a discussão internacional, abordando as adesões e críticas ao MRAM e situando num plano mais abrangente o debate sobre o caso brasileiro. Assim, a investigação focaliza: a) qual a configuração atual do debate internacional a respeito do MRAM; b) que posições existem dentro do Banco Mundial

sobre a replicabilidade do referido modelo em países marcados por grave problema agrário; c) quais resultados foram obtidos pelos programas orientados pelo MRAM na África do Sul, na Guatemala e na Colômbia. Toda a discussão dessa parte está no capítulo IX.

Para a elaboração das partes II e III, foram consultados os debates no Congresso Nacional e os documentos do Banco Mundial e do governo brasileiro relativos ao tema, novamente em grande quantidade e diversidade, para que a questão específica – a implementação dos programas orientados pelo MRAM – pudesse ser relacionada com os processos e estratégias mais abrangentes de reforma estrutural e aplicação de políticas compensatórias para aliviar a pobreza e as tensões sociais no campo.

Para dar mais densidade empírica à pesquisa, foi fundamental a realização de uma série longa e diversificada de entrevistas com representantes das forças políticas mais relevantes envolvidas na implementação do MRAM no Brasil. O rico panorama daí derivado permitiu que o texto – implícita ou explicitamente – não só incorporasse e discutisse melhor as posições existentes, como também tivesse uma maior ancoragem na dinâmica das disputas políticas passadas e em curso.

Para a análise e sistematização dos resultados dos programas orientados pelo MRAM no Brasil – objeto do capítulo VIII –, foram consultadas as principais pesquisas empíricas realizadas sobre o tema.

Nas linhas dedicadas às considerações finais e perspectivas, realiza-se uma apreciação global do objeto de pesquisa, mostrando que os programas orientados pelo MRAM perderam força política em nível internacional, mas subsistem no Brasil sob crescente execução, apesar da mudança de governo em 2002/2003. Por isso mesmo, afirma-se que o desenlace desses programas neste país constitui a chave para o presente e o futuro do MRAM. Por outro lado, em que pese o enfraquecimento dessa proposta em nível internacional, sustenta-se que o enfoque dos mercados de terra construído pelo Banco Mundial permanece como eixo principal de sua política agrária, a qual vem ganhando sistemática e difusão crescente junto a formuladores de políticas e organismos multilaterais.

## **PARTE I**

# **BANCO MUNDIAL: ESTRATÉGIAS, POLÍTICAS E REFORMAS**

## CAPÍTULO I

### Ajuste estrutural e reformas de segunda geração

Para entender o surgimento do modelo de reforma agrária de mercado (MRAM) do Banco Mundial, é preciso voltar à crise da dívida externa, deflagrada no início da década de 1980, e à subsequente implementação dos programas de ajuste estrutural nos países periféricos e semiperiféricos. Isto por duas razões fundamentais: de um lado, a crise de endividamento constituiu oportunidade ímpar para o Banco Mundial – agente central na elaboração e difusão do MRAM – tornar-se, ao lado do FMI, o principal organismo financeiro internacional e, desse modo, atuar como pivô da reestruturação econômica neoliberal da América Latina (LEHER, 1997); de outro lado, porque a valorização gradativa das transações de mercado como mecanismo principal de distribuição de terras, em detrimento do modelo desapropriacionista, tem como pressuposto as políticas de ajuste (EL-GHONEMY, 2002a e 2001).

Após a moratória mexicana em 1982, as fontes de financiamento externo privado praticamente se fecharam aos países endividados, o que os tornou extremamente dependentes do Banco Mundial e do FMI, não tanto pelo volume dos recursos financiados, mas pelo fato de o aval político dessas instituições ter se convertido em pré-condição para a negociação com os credores privados. Para obter tal aval, os países endividados tinham de cumprir um conjunto de condicionalidades estabelecidas. Naquele contexto, o Banco Mundial acabou por assumir o papel de gerenciador da crise e vanguarda na defesa dos interesses da banca privada internacional, expressando o seu alinhamento à expansão e à supremacia dessa fração capitalista (LICHTENSZTEJN & BAER, 1987: p. 234-6).

O principal instrumento utilizado pelo Banco Mundial foram os programas de ajuste estrutural (*Structural Adjustment Programs*, SAPs), baseados numa nova modalidade de empréstimos acordados previamente com o FMI. Desvinculados de programas específicos e com uma série de condicionalidades bastante rígidas de caráter macroeconômico e setorial, tais programas se concentraram em seis eixos principais: 1) abertura comercial, por meio da redução das tarifas de importação e da eliminação de barreiras não-tarifárias, com o objetivo de disponibilizar mercados, forçar seletivamente a modernização tecnológica e estimular as exportações; 2) desregulamentação do mercado doméstico, mediante a redução do controle estatal sobre preços, mecanismos de incentivo, taxas de câmbio e de juros, etc., com o objetivo de estimular a concorrência; 3) liberalização financeira, pela reformulação das normas reguladoras da entrada de capital estrangeiro; 4) equilíbrio orçamentário e fiscal, por meio, sobretudo, da redução drástica dos gastos públicos; 5) desregulamentação do setor privado; 6) privatização de empresas industriais e de prestação de serviços públicos (BANCO MUNDIAL, 2001a; NAÏM, 1996; SOARES, 1996).

A motivação central dos programas de ajuste estrutural era assegurar o pagamento do serviço da dívida externa e promover a transformação das economias nacionais em direção ao padrão liberal que, então, ganhava força no cenário internacional. Isentando-se de responsabilidade, o Banco Mundial faz uma retrospectiva desse processo, assinalando suas diretrizes principais:

O crescente desencanto com esse desenvolvimento voltado para dentro e liderado pelo Estado levou os governos nacionais a implementar reformas que substituíram as intervenções estatais nos mercados por incentivos privados, a propriedade pública pela propriedade privada e a proteção das indústrias nacionais pela concorrência de produtores e investidores estrangeiros (BANCO MUNDIAL, 2001a: p. 61-2).

O cerne desse pensamento era o de que a maior parte das dificuldades dos países endividados derivava, sobretudo, da rigidez de suas economias. Eis porque a mudança em suas políticas e instituições econômicas passou a ser considerada mais importante do que o alívio da dívida, cujo serviço, diga-se de passagem, cresceu imensamente nos anos 80, permitindo que os credores privados saneassem suas carteiras. Mesmo altamente endividada, a América Latina transferiu recursos da ordem de US\$ 500 bilhões entre 1983 e 1992, embora sua dívida externa, no mesmo período, saltasse de US\$ 360 para US\$ 450 bilhões (SOARES, 1996: p. 23-5).

Essa primeira fase da liberalização econômica, que foi até 1993, cobriu praticamente toda a América Latina, embora o estágio de implementação das reformas variasse de país para país.<sup>1</sup> Suas prioridades eram a redução da inflação e a restauração do crescimento econômico, seguindo uma estratégia de reforma orientada para a mudança das regras macroeconômicas, a redução do tamanho e do alcance do Estado e o desmonte de instituições estatais e políticas protecionistas (WILLIAMSON, 1992; NAÍM, 1997; EDWARDS, 1997a).

De acordo com a mais abrangente avaliação já realizada (SAPRIN, 2002), os resultados econômicos e sociais das políticas de ajuste estrutural foram bastante negativos.<sup>2</sup> Resumidamente, as principais conclusões desse estudo são:

---

<sup>1</sup> Sebastián Edwards (1997a: p. 18), ex-economista-chefe do Banco Mundial para América Latina e Caribe, classificou os países que adotaram o receituário liberal da seguinte maneira: I. Pioneiros (reformas iniciadas no final dos anos 70 e início dos 80): Chile, México e Bolívia; II. Reformadores de segunda onda (reformas iniciadas no final dos anos 80): Costa Rica, Equador, Jamaica, Uruguai e Trinidad-Tobago; III. Reformadores tardios (reformas iniciadas nos anos 90): Argentina, Brasil, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Guiana, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Perú e Venezuela; IV. Não-reformistas: Haiti e República Dominicana.

<sup>2</sup> A SAPRIN (Structural Adjustment Participatory Review Initiative Net) é apoiada pelos governos da Noruega, Suécia, Bélgica e Alemanha; pelas fundações African Development, Charles Stewart Mott, Rockefeller e W.K. Kellogg; e por diversas ONGs, fundações e agências nacionais. Realizou uma avaliação dos impactos das políticas de ajuste estrutural em 10 países dos cinco continentes: Bangladesh, Equador, El Salvador, Guana, Hungria, Malí, México, Filipinas, Uganda e Zimbábue. Foi iniciada em 1996, num contexto de crescentes protestos populares contra tais políticas. Inicialmente, contava com a colaboração do Banco Mundial, que havia aceito o “desafio público” de realizar uma avaliação participativa e conjunta de suas próprias políticas. O processo consultivo se fez em dez foros internacionais entre 1998 e 1999, envolvendo cada um de 100 a 350 representantes de uma ampla gama de organizações sociais, governos e do Banco Mundial. Apesar da profundidade e do alcance das avaliações realizadas, o Banco Mundial não incorporou nada em sua auto-avaliação do ajuste, nem se comprometeu a dar seguimento às conclusões do estudo em nenhum país. Mais que isso: abandonou o trabalho conjunto no meio do processo e escreveu seu próprio informe final, distinto daquele confeccionado pelas organizações sociais, apesar de manter e propagandear um discurso “pró-participação da sociedade civil”. Convém lembrar que o Brasil foi um dos países selecionados para ser analisado, mas na época o governo Cardoso recusou o pedido.

1) *Quanto à abertura comercial* (SAPRIN, 2002: p. 29-62), constatou-se que foi aplicada indiscriminadamente, destruindo as condições necessárias para a sobrevivência de amplos segmentos de empresas domésticas. De modo geral, não foi precedida por uma política industrial que resolvesse restrições estruturais à competitividade das empresas nacionais.

2) *Quanto à liberalização do setor financeiro* (SAPRIN, 2002: p. 63-76), avaliou-se que enfocou principalmente as taxas de juros e a conta de capital, enquanto debilitava ou desmantelava as regulações e controles existentes. Beneficiou um seleto grupo de agentes privados oligopolizados, cujos ativos se concentraram ainda mais, reforçando, além disso, as disparidades inter-regionais. Longe de engendrar a estabilização macroeconômica desses países, aumentou as debilidades estruturais de suas economias. Reorientou os sistemas produtivos nacionais para atividades de curto prazo e dificultou, especialmente para empresas pequenas e médias, o acesso ao crédito de longo prazo. De modo geral, favoreceu a especulação de curto prazo e a inversão em atividades não-produtivas, as quais não têm sido supervisionadas nem reguladas pela autoridade estatal, o que vem contribuindo, em ritmo acelerado, para debilitar o Estado frente ao capital financeiro privado. Apesar de amplamente favorecido, o sistema bancário não melhorou a sua eficiência, nem reduziu custos operacionais, os quais foram integralmente repassados aos seus clientes.

3) *Quanto à liberalização do mercado de trabalho* (SAPRIN, 2002: p. 77-98), ficou claro que se tratou de uma política de eliminação dos mecanismos de regulação pública e de proteção aos trabalhadores, e não uma política que efetivamente tivesse como objetivo o incremento do nível geral de emprego. Apesar de ter contribuído para a redução dos custos trabalhistas, provocou uma queda significativa da taxa de emprego em praticamente todos os setores da economia, desde os menos aos mais especializados, em graus diferentes conforme o país. Também favoreceu a degradação do nível de remuneração do trabalho, a qual esteve associada à difusão de contratos temporários e à precarização do emprego, refletindo a fragilização estrutural do trabalho frente ao capital. A distribuição de renda tornou-se mais injusta, quando comparada aos níveis pré-ajuste. Como resposta à redução da renda familiar, observou-se o aumento da exploração do trabalho de crianças e idosos. Por outro lado, a manutenção da estratégia de crescimento orientada para as exportações tem produzido baixos níveis de geração de emprego e mantido os salários deprimidos. E mesmo o crescimento experimentado por alguns segmentos exportadores, provocado pelo uso de novas tecnologias e pela exploração de mão-de-obra barata, tem se limitado a regiões e grupos específicos, sendo incapaz de gerar efeitos de encadeamento suficientes para compensar a precarização das condições de trabalho e emprego e a degradação da qualidade de vida.

4) *Quanto à privatização* (SAPRIN, 2002: p. 99-118), os resultados indicam que não contribuiu nem para a melhoria da prestação de serviços – que, em alguns, até piorou –, nem para a eficiência macroeconômica, conforme se apregoava.

A privatização de grandes empresas industriais do sistema produtivo estatal aumentou o grau de desnacionalização das economias, o que, em âmbito macroeconômico, vem se refletindo tanto numa maior instabilidade da conta corrente – devido ao incremento da repatriação de lucros –, como, no pior dos casos, na desestabilização da moeda nacional. Já o crescimento do PIB nos países estudados não revelou nenhuma tendência positiva de aceleração como resultado da privatização. E mesmo os eventuais ganhos de produtividade

e rentabilidade das empresas privatizadas não se deveu à privatização em si, mas a outros fatores, como a liberalização dos fluxos de capital.

Por outro lado, a privatização das empresas que prestam de serviços básicos piorou o acesso e diminuiu o consumo desses serviços pelos segmentos mais empobrecidos, uma vez que as tarifas aumentaram muito mais do que os salários. Isto vale para a energia elétrica, gás, água e telecomunicações. Do mesmo modo, aumentou o grau de desnacionalização desses setores, que passaram a responder a interesses alheios aos das necessidades locais, ainda mais se se tem em vista que o processo de regulação pública dessa nova matriz de propriedade praticamente não avançou.

A privatização de ambos segmentos (indústria e serviços básicos) foi acompanhada do aumento da jornada e da precarização das condições de trabalho, elevando o nível de insegurança do emprego. Aprofundou-se a desigualdade social, uma vez que a renda piorou devido a grandes contingentes de trabalhadores demitidos, especialmente os menos especializados. Ademais, as privatizações foram realizadas sem transparência e à revelia da participação e do controle social. Ao contrário do que foi propagandeado em alguns casos para legitimá-la, a privatização não deu origem a uma forte classe média proprietária.

5) *Quanto ao ajuste fiscal* e ao seu impacto negativo sobre o gasto público em saúde e educação (SAPRIN, 2002: 161-88), constatou-se que uma proporção significativa dos orçamentos nacionais serviu para pagar o serviço da dívida externa, às custas do investimento em políticas sociais. Aplicada num contexto de baixos salários e altos níveis de desemprego e subemprego, a cobrança cada vez mais freqüente de taxas nas áreas de saúde e educação aumentou o grau de privação dos trabalhadores pobres. De modo geral, a qualidade desses serviços caiu significativamente, sobretudo nas áreas rurais. Deteriorou-se rapidamente o já débil papel redistributivo que o Estado, através de subsídios universais, ainda podia jogar nesses setores. Avaliou-se que a focalização das políticas sociais, por meio de transferências diretas às populações consideradas “extremamente pobres”, não compensou o fracasso das políticas macroeconômicas em reativar a produção nacional, gerar emprego e elevar a renda salarial.

6) *Quanto ao ajuste do setor agropecuário*<sup>3</sup> (SAPRIN, 2002: p. 119-40), este condensou diversas políticas anteriormente citadas e incluiu, nos casos estudados, a supressão de subsídios a insumos e créditos, a redução de recursos destinados a serviços de extensão e

---

<sup>3</sup> Referindo-se a um conjunto de cinquenta operações aprovadas desde 1979, um importante relatório do Banco Mundial avaliou que os empréstimos de ajuste estrutural ao setor agropecuário melhoraram de “qualidade” no final dos anos 80, quando o Banco mais ativamente passou a apoiar a liberalização do setor. Literalmente: “Ao longo dos anos 1980 o modelo de produção e controle estatal ainda era a base de muitos Empréstimos de Ajuste para o Setor Agrícola. Apenas no fim dos anos 1980 o Banco claramente ‘voltou-se ao mercado’ – decisivamente apoiando a liberalização e a orientação ao mercado em programas de reforma agrária. Como resultado desta mudança tem havido uma melhoria substancial na qualidade dos Empréstimos de Ajuste para o Setor Agrícola mais recentes” – “Throughout the 1980s the state-production and control model still underpinned many Agriculture Sector Adjustment Loans. Not until the late 1980s did the Bank clearly ‘go to market’ – decisively supporting the liberalization and market-orientation in agricultural reform programs. As a result of this shift there has been substantial improvement in the quality of the most recent Agriculture Sector Adjustment Loans” (BANCO MUNDIAL, 1997a: p. 35).

assistência técnica rural, a liberalização dos preços de produção, a privatização de instituições voltadas à distribuição de insumos e produtos agrícolas, a liberalização do comércio de insumos e produtos e a desvalorização da moeda. Em termos de volume de produção, alguns países experimentaram aumento e outros decréscimo.

Em relação aos impactos sócio-econômicos, houve elevação da diferenciação e especialização intra-setorial. A renda da maioria dos agricultores, sobretudo dos pequenos, ou não melhorou ou se deteriorou, devido à abertura comercial, à elevação dos custos de produção, à escassez de crédito rural e ao sucateamento do aparato público de assistência técnica e extensão rural, o que tendencialmente os aprisiona a uma situação de baixa produtividade e rentabilidade agrícolas. Somente os segmentos que contavam com acesso prévio a recursos e economias de escala se beneficiaram.

Partindo do pressuposto de que o acesso aos alimentos deve se dar exclusivamente através do mercado – considerado o mecanismo mais eficiente na alocação de recursos –, as reformas liberalizantes foram realizadas sem levar em conta a oferta local de alimentos, sem qualquer tipo de política de segurança alimentar ou de acesso a mercados *anterior* à abertura comercial e ao fomento das exportações. Assim, constatou-se um patamar elevado de desnutrição em muitas regiões, quando não a sua piora, situação exacerbada pelo reforço da concentração fundiária, processo comum a todos os países estudados. Além disso, ressaltou-se que a concentração da propriedade da terra, associada à produção agroexportadora em grande escala, impactou negativamente no meio ambiente, seja pelo modelo químico-mineral adotado, seja pela pressão que exerceu sobre pequenos e médios produtores, os quais se viram forçados a superexplorar terras de qualidade marginal.

Tais resultados validam o argumento de que as proclamadas “reformas” estruturais, na verdade, devem ser encaradas como verdadeiras *contra-reformas*, na medida em que geraram sociedades muito mais injustas e desiguais (BORÓN, 2004: p. 4). Operado em grande medida pelo aparato intelectual do Banco Mundial, o “deslizamento semântico” através do qual políticas que geraram efetivo retrocesso social passaram a ser chamadas de “reformas” – termo caro ao pensamento de esquerda –, revela, de fato, uma vitória ideológica do neoliberalismo (BORÓN, 2004: p. 4).

Para somar à análise anterior, vale fazer remissão aos casos do Chile, México e Argentina. De acordo com Atilio Borón (2004), naqueles países as reformas liberalizantes fracassaram em três dimensões fundamentais:

- a) Não lograram promover um crescimento econômico estável, mantendo taxas de crescimento do PIB muito baixas ao longo dos anos 80 (cerca de 0,3% per capita) e 90 (1,7% per capita), inferiores às taxas de crescimento praticadas durante os trinta anos seguintes ao pós-guerra e, em geral, menores do que as taxas de crescimento dos países que não adotaram o receituário de reformas dos organismos internacionais (BORÓN, 2004: p. 7);
- b) Não foram capazes de aliviar a pobreza e a desigualdade social acumuladas por décadas de concentração de riqueza e renda promovidas pelo modelo nacional-desenvolvimentista – modelo contra o qual, aliás, as reformas foram desencadeadas – e agudizadas pela crise da dívida externa. Ao contrário, aprofundaram ainda mais a polarização de renda na América Latina, de tal maneira que, entre 1980 e 1995, o 1% mais pobre da população economicamente ativa perdeu cerca de 14% da sua renda, enquanto o 1% mais rico aumentou a sua renda em 52% (LONDOÑO & SZEKELY, 1998 *apud* BORÓN, 2004, p. 26);

c) Ao invés de fortalecer as instituições democráticas, as reformas liberais contribuíram para debilitá-las e desprestigia-las, justamente no período histórico em que os regimes democrático-liberais mais se expandiram pelo mundo (BORÓN, 2004: p. 28).

Como destaca Atilio Borón:

En él viejos derechos se convirtieron en inalcanzables mercancías; las precarias redes de solidaridad social fueron demolidas al compás de la fragmentación social ocasionada por las políticas económicas ortodoxas y el individualismo promovido por los nuevos valores dominantes; los actores y las fuerzas sociales que en el pasado canalizaron las aspiraciones y las demandas de las clases y capas populares – los sindicatos, los partidos populistas y de izquierda, las asociaciones populares, etc. – se debilitaron o simplemente fueron barridos de la escena. De este modo los ciudadanos de nuestras democracias se vieron atrapados por una situación paradójica: mientras que en el “cielo” ideológico del nuevo capitalismo democrático se los exhaltaba como soberanos y depositarios últimos de un amplio repertorio de derechos y habilitaciones, en la prosaica “tierra” del mercado y la sociedad civil eran despojados prolijamente de esos derechos por medio de crueles y acelerados procesos de “desciudadanización” que los marginaban y excluían de los beneficios del progreso económico y la democracia (2004: p. 28-9).

Assim, é válido reiterar que a vitória ideológica do neoliberalismo (BORÓN, 2004: p. 29-31) se expressou e, mais que isso, se sustentou – sobretudo nessa primeira fase de reformas – pela desvalorização da prática da cidadania, devido à confluência de três processos principais: i) a “satanização” do Estado e a desqualificação da *res publica*, então associados ao privilégio e à ineficiência, cuja contraface foi o elogio exacerbado da “racionalidade do mercado” e da “participação da sociedade civil”, pensados sem qualquer consideração de ordem classista ou histórico-estrutural; ii) a mercantilização da oferta de bens e serviços básicos antes concebidos, ainda que limitadamente, como dever do Estado, consubstanciando uma efetiva “desciudadanização” sócio-econômica, apesar da expansão concomitante do sufrágio universal; iii) a banalização da política e o enfraquecimento das instâncias de representação tradicionais, sobretudo face à blindagem (PETRAS, 1997) cada vez mais forte dos órgãos responsáveis pelo manejo macroeconômico.

Outra dimensão importante das políticas de ajuste estrutural e dessa primeira onda de reformas liberalizantes diz respeito ao ajuste fiscal. O que Atilio Borón (2004) traz para a discussão, no fundamental, é a lembrança de que o tamanho dos Estados latino-americanos – medido pela proporção dos gastos sociais em relação ao PIB – sempre foi muito menor do que o dos países desenvolvidos. Assim, o discurso de que o Estado é grande e, por isso, ineficiente e deficitário, não procede. No final dos anos 80, o gasto público na Argentina consumia 33% do PIB, enquanto em meados dos anos 90 havia decrescido para 26%. Em 1991, segundo estimativas do próprio Banco Mundial (1991 *apud* BORÓN, 2004: p. 38), o gasto público dos países considerados de renda baixa (África e Ásia) oscilava em torno de 23%, ao passo que o gasto dos países industrializados situava-se em 40%. O gasto público da Guatemala chegava a quase 12%, diferentemente dos números da Suécia, que alcançavam 55%. Desse modo, apostar numa via de desenvolvimento baseada na redução do gasto público significa, dentre outras coisas, marchar numa direção contrária à experiência histórica dos países centrais.

Por outro lado, as políticas de ajuste fiscal não atacaram o sintoma principal de fraqueza dos Estados latino-americanos, qual seja, a incapacidade de superar o veto contributivo praticado pelas classes dominantes, a incapacidade de se tributar a acumulação de riqueza. Esse “padrão de comportamento” dos Estados da região manteve-se intocável, apesar do malogro do nacional-desenvolvimentismo (FIORI, 1995 e 2001). De acordo com Borón:

Los datos de la OECD demuestran que nuestra presión impositiva es menos de la **mitad** de la que existe en los países industrializados, y mucho más cercana a la que encontramos como promedio en Africa o Asia. Mientras que en 1989 la presión tributaria –medida como porcentaje de los impuestos sobre el PIB – de los países más desarrollados de América Latina oscilaba en torno al 17 % (y la de Paraguay y Guatemala giraba alrededor del 8 %), en Africa llegaba a 15.4 % y en Asia al 14.6 %. Por contraposición, en el promedio de los países industrializados ascendía a un 37.5 %, excluyendo en todos los casos las contribuciones por conceptos de seguridad social. Pero el ejemplo más elocuente lo provee el análisis de las cifras del impuesto directo en relación al PIB : mientras que el nivel promedio para los países de la OECD gira en torno al 14 %, apenas si llega al 5 % en Mexico; 4 % en Brasil; 3 % en Argentina; 2 % en Guatemala, y 1 % en Bolivia. Como resultado, nuestra estructura impositiva es altamente regresiva e injusta: mientras que en los países industrializados los impuestos directos – que gravan al capital, las ganancias y las manifestaciones de riqueza – representan las dos terceras partes de los ingresos tributarios, en América Latina constituyen apenas una tercera parte. Por consiguiente, el grueso de los ingresos fiscales provienen de impuestos aplicados a los sectores asalariados y más pobres de la sociedad y los estados son, consecuentemente, congénitamente débiles a raíz de la anemia financiera que los caracteriza (2004: p. 39-40, grifo no original).

Avaliação distinta das anteriores é feita pelos arautos das reformas liberalizantes. É o que se pode depreender pela reconstituição das posições do Banco Mundial a partir de documentos-chave e dos trabalhos de alguns dos seus principais formuladores.

De modo geral, os teóricos do BIRD reconhecem o baixo desempenho econômico dos países que implementaram as reformas estruturais até meados dos anos 90, bem como a necessidade de se reduzir a pobreza. Referindo-se à América Latina, o ex-economista-chefe do Banco Mundial para a América Latina e o Caribe afirmava em 1997 que:

Al cabo de casi diez años de reformas, los resultados económicos y la situación social de la región han mejorado poco. La pobreza no ha disminuido. Alo más, el crecimiento económico ha sido moderado. En muchos países, los salarios se han estancado y la creación de empleos ha mostrado escaso dinamismo. Uno de los pocos logros encomiables ha sido el de frenar la inflación (EDWARDS, 1997b: p. 2).

Referindo-se ao desempenho do setor rural durante a década de 1990, diagnóstico recente do Banco Mundial reiterou posições anteriores, mostrando um panorama nada animador:

Durante los años noventa, el crecimiento agrícola promedio fue de un 3 por ciento anual, pero el crecimiento era concentrado y exclusivo. En agricultura, las reformas macroeconómicas y la liberalización comercial beneficiaron a los productores orientados hacia los mercados de exportación (...) en muchos casos, dicho crecimiento no se filtró hacia abajo o no fue lo suficientemente sostenido como para ejercer un impacto sobre la pobreza y mucho menos sobre las desigualdades (...) Casi todos los pequeños agricultores están atrapados en una situación de baja productividad incapaz de generar superávits que les permitan invertir y asumir riesgos. En vista de que la agricultura de por sí no puede mantener un medio de sustento decente para la mayoría, y dado el acceso limitado a los servicios básicos, infraestructura y oportunidades, la emigración se ha convertido en una válvula de escape a la pobreza (BANCO MUNDIAL, 2002a: p. 7).

Apesar desse diagnóstico, os formuladores de política do Banco Mundial acreditavam em meados dos anos 90 que o processo de reformas liberais, embalado pela nova onda de liquidez internacional, estava avançando na direção e na intensidade corretas:

Las reformas latinoamericanas de los años 80 y primeros 90 son impresionantes. Casi todos los países abrieron sus economías a la competencia internacional, pusieron en práctica grandes programas de estabilización y privatizaron gran número de empresas de propiedad del Estado (...) **En 1992, las reformas estaban comenzando a dar fruto**, a medida que un número cada vez mayor de países empezaba a recuperarse y a experimentar mayores tasas de crecimiento. Además, en la mayoría de los países se había obtenido el equilibrio macroeconómico, las exportaciones estaban aumentando y la productividad había crecido de forma substancial. Al mismo tiempo, **a partir de 1991 el capital extranjero de origen privado fue entrando en la región a un ritmo que sorprendía incluso a los observadores más optimistas** (EDWARDS, 1997a: p. 17, grifos meus).

No entanto, os sinais de descontentamento popular em relação aos altos custos sociais das reformas – leia-se, aumento do desemprego, arrocho salarial, degradação dos serviços públicos, precarização do trabalho e empobrecimento de novos segmentos da população – se tornaram cada vez mais agudos:

El apoyo a la plataforma electoral antirreformista de Abdalá Bucaram, que lo llevó a la presidencia de Ecuador; el descenso de la popularidad del presidente Cardoso en Brasil y del presidente Fujimori en el Perú; el descontento general que impera en Argentina; el rechazo del programa de reformas en México por parte de los parlamentarios del PRI y las violentas protestas que se han producido en Paraguay **revelan que el proceso de reforma provoca creciente desengaño** (EDWARDS, 1997b: p. 2-3, grifo meu).

Embora as tensões sociais provocadas pelas reformas estruturais viessem se manifestando há mais tempo, a euforia liberal só foi rompida no interior dos círculos dirigentes internacionais pela crise do México, visibilizada em janeiro de 1994 pela

irrupção do movimento zapatista. Novamente, o insuspeito Sebastián Edwards é elucidativo:

La revuelta de los zapatistas en Chiapas, México, a principios de 1994, recordó de forma brutal a los analistas que al proceso de modernización de América Latina le faltaba mucho para terminar (1997a: p. 19).

**La crisis mexicana fue una campanada de alerta para la región.** La mayoría de los líderes políticos se han dado cuenta de que, para lograr que la economía sea realmente pujante, habrá que intensificar el proceso de reformas (...) **Tal vez la rebelión de Chiapas (...) no haya sido un acontecimiento aislado sino la primera señal de que en América Latina hay un profundo y creciente malestar** (1997b: p. 2-3, grifos meus).

As contradições geradas pelo processo de liberalização se expressaram de modo cumulativo e condensado na crise mexicana, suscitando no interior dos organismos financeiros internacionais uma reavaliação do andamento das reformas. A partir de então, o Banco Mundial – em especial – passou a propugnar uma “segunda geração” de reformas estruturais, cuja agenda política permanece inconclusa. Em que consistiria, para o Banco Mundial, essa nova fase de reformas estruturais? Que diferenças poderiam haver entre a primeira fase e a segunda fase de reformas? A resposta não é evidente, mas pode-se chegar a uma aproximação seguindo alguns dos seus principais formuladores (EDWARDS, 1997a e 1997b; BURKI & PERRY, 1997; BURKI & EDWARDS, 1995; NAÍM, 1996; BANCO MUNDIAL, 2002a). Assim, é possível distinguir três dimensões, relacionadas ao escopo, ao modo de implementação e aos custos políticos.

1º) *Quanto ao escopo*, as reformas de primeira geração foram processos rápidos e drásticos que tiveram como objetivo reduzir a inflação e reativar o crescimento econômico. Pautaram-se pelo ajuste da política macroeconômica, cortes orçamentários drásticos, abertura comercial e privatizações – ou seja, a redução do tamanho e do alcance do Estado e o desmonte de instituições protecionistas e de regulação estatal.

Já as reformas de segunda geração têm como objetivo garantir as condições necessárias para a manutenção do controle inflacionário, a aceleração do crescimento, a consolidação da orientação econômica direcionada ao mercado externo e ao aumento da competitividade internacional, o estímulo à poupança interna e o alívio da pobreza. Por isso, voltam-se para sete áreas estratégicas:

- a) A reestruturação institucional, entendida como:
- reforma do Estado e do funcionalismo público, a fim de reduzir o seu tamanho, descentralizar funções e aumentar sua eficiência nas áreas de sua estrita competência, a qual deve englobar tão-somente a focalização das políticas sociais nos segmentos extremamente pobres, o fornecimento de infra-estrutura e, claro, a eliminação da participação direta do Estado na esfera da produção;
  - reforma do marco legal e regulatório, a qual abarca a proteção dos direitos de propriedade, a redução dos custos de transação praticados na economia, o reforço à contratualização das relações sócio-econômicas e das instituições encarregadas do seu cumprimento, bem como a reforma do Poder Judiciário;

- em nível macroeconômico, trata-se de isolar ao máximo a política monetária e, em certos casos, a política cambial, das pressões políticas de curto prazo, o que significa tornar os bancos centrais independentes e instituir um processo orçamentário cujo cumprimento fosse obrigatório (BURKI & EDWARDS, 1995: p. 9);
- a reestruturação das instituições que prestam serviços sociais, o que envolve a privatização e a criação de arranjos mistos entre o público e o privado;
- b) A reforma da legislação trabalhista e das instituições e instrumentos a ela associados, a fim de eliminar direitos e, assim, rebaixar o custo da força de trabalho e maximizar a sua exploração, o que, em tese, elevaria a capacidade de competição das exportações e atrairia capital externo.<sup>4</sup>
- c) O fortalecimento da capacidade de arrecadação fiscal, por meio da redução do gasto público, da melhoria do sistema federativo de arrecadação e, principalmente, da reforma da previdência social, visando ao aumento da poupança do setor público e à capitalização do setor privado, concebidos como um meio para aumentar a taxa de investimento necessária à aceleração do crescimento.<sup>5</sup>
- d) A reforma do sistema de ensino, dando ênfase à expansão da educação básica, à privatização do ensino universitário e, de modo geral, à subordinação da educação aos imperativos de mercado, sob o discurso de que a melhoria da qualidade do “capital humano” de um país se constitui em instrumento-chave para a redução de pobreza e fator diferencial na concorrência internacional (BURKI & PERRY, 1997).
- e) Avançar nas privatizações consideradas “complexas” (NAÍM, 1996: p. 222-3), como na área de infra-estrutura, serviços básicos, investimentos e empresas públicas de intensa competitividade internacional e simbolismo nacional.
- f) Fortalecer o setor financeiro, por meio do aumento da sua independência frente a pressões políticas, do estímulo à concorrência bancária, da privatização de bancos públicos, da promoção de mercados de bônus e ações e da criação de órgãos de regulação independentes sobre o setor.

---

<sup>4</sup> É o que se pode depreender de Burki e Edwards que, referindo-se à América Latina, assinalam o seguinte: “Acreditava-se que o salário mínimo, a proteção ao emprego e medidas afins eram uma maneira eficiente de redistribuir a renda e proteger os pobres. Tais políticas (...) resultaram em mercados extremamente rígidos que não reagiam às constantes mudanças operadas na economia mundial. Infelizmente, as reformas recentemente empreendidas mal tocaram na legislação trabalhista, de modo que a situação não melhorou (...) A região deve realizar reformas para corrigir as três principais distorções do mercado de trabalho: impostos na fonte elevados, sobretudo impostos previdenciários, que prejudicam a expansão do emprego e tornam as empresas locais menos competitivas no mercado internacional; indenizações por demissão elevadas, que dificultam e atrasam a reestruturação das empresas; e o confronto de empregados e patrões, acarretando dissídios onerosos” (BURKI & EDWARDS, 1995: p. 9).

<sup>5</sup> Na explicação de Edwards: “Para exportar productos de mayor valor agregado y acelerar el crecimiento será preciso aumentar significativamente la tasa de inversión (...) Para aumentar la inversión, la región tendrá que salir al encuentro de dos enormes retos: acrecentar el ahorro interno a partir de los magros niveles actuales y atraer más inversión extranjera directa (...) La manera más directa y eficaz de aumentar el ahorro interno global es incrementar el ahorro del sector público (...) Uno de los mecanismos importantes para incrementar el ahorro interno es modificar los arruinados sistemas públicos de seguridad social (...) El reemplazo del sistema estatal de seguridad social por la capitalización privada contribuye a aumentar o el ahorro del sector privado” (1997b: p. 5-6).

- g) Estimular a constituição de mercados financeiros rurais, de modo a limitar ainda mais o gasto público e eliminar linhas de crédito subvencionado a determinados segmentos (BANCO MUNDIAL, 2002a: p. 111-5).
- h) Dinamizar o funcionamento dos mercados de terra, através da criação ou reforço de instituições que garantam os direitos de propriedade, da promoção da titulação jurídica de posseiros e da mudança do aparato legal que impõe restrições a relações de compra e venda e arrendamento, com o objetivo de estimular a transferibilidade de imóveis rurais via mercado, inclusive como parte dos programas de alívio da pobreza rural (BURKI & PERRY, 1997).

2<sup>a</sup>) *Quanto ao modo de implementação*, os teóricos do Banco Mundial avaliaram que as reformas de primeira geração impuseram riscos e custos políticos imediatos e significativos aos seus operadores, mas sua execução administrativa foi relativamente simples e rápida. Para tanto, exigiram o aumento do grau de insulamento do Executivo e implicaram o desmonte de muitas das agências públicas existentes, sem a sua imediata substituição por outros órgãos (NAÍM, 1996: p. 216-7).

Já as atuais reformas de segunda geração têm, em geral, baixa visibilidade pública – salvo nos casos da reforma da previdência e da legislação trabalhista e em certas privatizações –, seu impacto é percebido no médio e longo prazos e são mais complexas, uma vez que o insulamento do Executivo deve dar lugar a uma gestão mais compartilhada. Mais agentes sociais devem ser convocados a participar de arranjos de concertação institucional, “tornando a lógica interna e a consistência técnica das políticas adotadas muito mais vulneráveis ao impacto de compromissos políticos, contradições e falhas institucionais” (NAÍM, 1996: p. 224).

3<sup>a</sup>) *Quanto à natureza dos custos políticos* para os seus operadores, a primeira fase de reformas estruturais também difere da fase seguinte. No primeiro caso, tratou-se de correções nas políticas macroeconômicas com o objetivo básico de garantir a estabilização monetária e a abertura comercial, cujos custos foram diluídos para grupos dispersos da população em geral. No segundo caso, por voltarem-se à reforma institucional, à reestruturação setorial e a privatizações mais difíceis (serviços e empresas públicas, mineração, infra-estrutura), as reformas passam a afetar mais diretamente grupos específicos, cuja capacidade de vocalização e resistência tende a ser mais concentrada.

Pelo exposto, portanto, fica claro que a elaboração desse conjunto de reformas de segunda geração faz parte de um movimento capitaneado pelos principais organismos internacionais – leia-se, Banco Mundial e FMI<sup>6</sup> – com o objetivo não só de garantir a

---

<sup>6</sup> Existe grande similitude entre a agenda de reformas de segunda geração do FMI e do Banco Mundial. Os pronunciamentos feitos em 1997 por Michel Camdessus, ex-diretor-gerente do FMI, quando esse debate estava no auge, reafirmavam os objetivos centrais do processo de reformas: aumentar o crescimento econômico e completar a transformação do papel do Estado na economia. Para tanto, sete áreas estratégicas deveriam ser reformadas: 1) sistema de regulação, a fim de desenvolver mercados e elevar a concorrência internacional; 2) sistema judicial, a fim de garantir a efetividade dos direitos de propriedade e o cumprimento de contratos, requisitos básicos para a atração de capital estrangeiro; 3) a qualidade do gasto público, o qual deveria priorizar o cumprimento do ajuste fiscal, a focalização das políticas sociais e investimentos em infra-estrutura; 4) legislação trabalhista, com o objetivo de reduzir os custos da força de trabalho; 5) sistema

preservação da estabilidade monetária, a orientação das economias periféricas e semiperiféricas ao exterior, a retomada do crescimento econômico e as condições de acumulação do setor privado, mas, sobretudo, de aprofundar a mudança estrutural e institucional dessas sociedades, de modo a consolidar as reformas como um traço *permanente* da paisagem econômica e social latino-americana (EDWARDS, 1997a: p. 386).

Ao contrário das reformas de primeira geração, a nova fase – ainda inconclusa – não conta com linhas-mestras bem definidas. Segundo seus elaboradores, por voltar-se à construção de novos arranjos institucionais, tem de envolver mecanismos de concertação entre um número maior de agentes políticos, o que lhe daria um caráter “obrigatoriamente lento, incômodo e confuso”, razão pela qual deveriam ser imediatamente iniciadas (NAÏM, 1997: p. 255). A esse respeito, um recente relatório do Banco Mundial afirma com toda clareza que:

As reformas acima discutidas são diretas e de ‘primeira geração’, como a estabilização dos preços, a moderação de déficits orçamentários crônicos e a remoção das barreiras comerciais mais flagrantes. Frequentemente, a consolidação dos resultados obtidos com essas reformas requer o fortalecimento institucional em áreas muito mais difíceis, como o desenvolvimento de um poder judiciário independente, a criação de órgãos reguladores independentes e efetivos e a instilação de profissionalismo no setor público. **Não só essas reformas de ‘segunda geração’ são muito mais complexas e demandam muito mais tempo, como também é provável que elas sejam combatidas por interesses poderosos e arraigados.** Isto não significa que essas reformas de ‘segunda geração’ devam ser adiadas: **precisamente por demorarem a dar frutos, é importante introduzi-las tão logo seja possível** (BANCO MUNDIAL, 2001a: p. 64-6, grifos meus).

Para o Banco Mundial, o mérito das reformas estruturais é inquestionável. Por isso mesmo, trata-se de aperfeiçoá-las, aprofunda-las e consolida-las, e não de revertê-las. Não é à toa que o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2001 afirma que “em média, onde essas reformas favoráveis ao mercado foram **bem** implementadas, a estagnação econômica acabou e o crescimento recomeçou” (BANCO MUNDIAL, 2001a: p. 62, grifo meu). Significa dizer que, para o Banco Mundial, a agenda político-econômica a ser adotada, principalmente pelos países da América Latina, já foi integralmente definida.

Porém, em virtude da irrupção de crises financeiras por todo mundo – México, Ásia, Rússia, Argentina e Brasil – e de seus desdobramentos políticos, uma questão ganhou relevo para o Banco Mundial ao longo da segunda metade dos anos 1990: como seqüenciar as reformas de acordo com as especificidades nacionais, isto é, como construir a “tradução nacional” do receituário liberalizante, de modo a neutralizar resistências e mais

---

financeiro, que deveria ser fortalecido; 6) sistema fiscal, alargando a base tributária, aperfeiçoando a divisão de responsabilidades entre os entes federativos e os mecanismos de recolhimento; 7) a “governabilidade”, reduzindo o papel do Estado na economia e definindo arranjos de concertação inter-institucionais. Por outro lado, deve-se ressaltar que o FMI, por atuar basicamente na esfera financeira e macroeconômica, tende a ter uma agenda mais ortodoxa do que o Banco Mundial, de pauta bem mais abrangente (cf. GUDYNAS, 1997).

rapidamente encontrar condições de consolidação? Os documentos do próprio Banco explicam esse posicionamento:

**O debate sobre reformas não se refere a uma opção entre fazê-las ou não fazê-las:** a ausência de reformas para desenvolver mercados vibrantes e competitivos e criar instituições sólidas condena os países a uma contínua estagnação e ao declínio. O debate também não se refere a uma dicotomia simplista entre gradualismo e terapia de choque: as reformas tanto podem ser demasiadamente rápidas como lentas para ter êxito. **O debate está, isto sim, em saber como as reformas destinadas a fortalecer os mercados podem ser concebidas e implementadas de acordo com as circunstâncias econômicas, sociais e políticas de um país** (BANCO MUNDIAL, 2001a: p. 61, grifos meus).

Por outro lado, uma das características principais do pacote de reformas de segunda geração, tal como delineado pelo Banco Mundial, é o reconhecimento – mais ou menos explícito conforme o documento<sup>7</sup> – de que as políticas de ajuste estrutural provocaram empobrecimento de vários segmentos sociais onde foram implementadas. De acordo com o Banco, isto faz parte do processo de ajuste – cujo mérito é inquestionável, como já se viu – e deve ser compensado seletivamente onde o nível de tensão social possa atingir níveis mais elevados, como ocorreu no México em 1994 com a irrupção do movimento zapatista. É o que sinaliza esta passagem peculiar:

De um modo geral, esses custos [sociais] não negam os benefícios das reformas (...) São, porém, indicativos da importância das políticas sociais para aliviar a carga imposta pelas reformas (...) É preciso haver mecanismos que criem novas oportunidades e compensem os que podem sair perdendo com a transição (BANCO MUNDIAL, 2001a: p. 66-7 e 7).

Significa dizer que os programas de “alívio da pobreza” não constituem uma crítica às políticas de ajuste estrutural – responsáveis, como já se viu, pelo agravamento das condições de vida da massa trabalhadora e pelo aumento do grau de dependência externa dos países periféricos –, mas a contraface necessária de sua continuidade e aprofundamento. Não é à toa que o mais recente relatório do Banco Mundial (2001a) voltado para o tema da pobreza reitera as políticas de ajuste estrutural e todo o pacote de reformas de segunda geração como a rota de desenvolvimento a ser seguida pelos países “pobres” e “em desenvolvimento”.

---

<sup>7</sup> Após percorrer uma série extensa de documentos de natureza diversa, não raro o pesquisador percebe diferenças significativas na produção teórica do Banco Mundial. Isto ocorreu com frequência durante os estudos que deram origem a este trabalho, pois foram comparados relatórios anuais sobre o desenvolvimento mundial, documentos de estratégia de assistência aos países e textos escritos pelo *staff* do Banco. Explicar por que isso ocorre exigiria um trabalho de investigação sobre a organização interna do Banco Mundial, algo como uma “radiografia” de sua estrutura de composição, funcionamento e divisão de trabalho intelectual. Por ora, deve-se chamar atenção para o fato elementar de que o Banco não é uma instituição monolítica, embora isto não signifique dizer que o mesmo não possua uma base teórica nem estratégias definidas, como foi bem analisado por Lichtensztejn e Baer (1987). Para uma história do Banco Mundial, ver Caufield (1996).

O Banco Mundial vem aumentando nos últimos anos a alocação de recursos para a área social e reiterando a necessidade de se fortalecer a cooperação internacional para a redução da pobreza, inclusive indo contra a tendência dominante pós-Guerra Fria de diminuir esse aporte de recursos (BANCO MUNDIAL, 2001a), avalizada pela direita norte-americana (LEHER, 1997). Tais medidas, no entanto, não são suficientes para reverter os efeitos negativos provocados pelas reformas estruturais propugnadas pelo próprio Banco. Isto ocorre por uma razão muito simples: a lógica do discurso e dos programas de “alívio” ou “combate à pobreza” do Banco Mundial são, de fato, subordinadas ao macro-receituário de reformas estruturais. Como analisa com precisão Soares:

Apesar da ênfase dada, sobretudo a partir de 1992, ao combate à pobreza, o Banco não questiona o caráter excludente das políticas de ajuste, e suas propostas se restringem ao financiamento de programas sociais compensatórios voltados para as camadas mais pobres da população, destinados a atenuar as tensões sociais geradas pelo ajuste (...) Ou seja, a recente ênfase no combate à pobreza tem um caráter instrumental, onde os programas sociais visam garantir o suporte político e a funcionalidade econômica necessários ao novo padrão de crescimento baseado no liberalismo econômico (1996: p. 27).

Para a América Latina, o risco contido da reprodução desse conjunto de orientações político-econômicas é a consolidação de uma estrutura social ainda mais regressiva que aquela herdada do legado nacional-desenvolvimentista, como destaca Borón:

Si se persiste en la orientación de la política económica adoptada en los años recientes los países de la región corren serios riesgos de que las modificaciones regresivas que tuvieron lugar en el pasado inmediato se profundicen y consoliden definitivamente. De este modo, las que fueran desaprensivamente consideradas como meras reversiones coyunturales – fácilmente controlables y solucionables – podrían coagular en un nuevo tipo de estructura social caracterizada por marcados niveles de polarización y heterogeneidad social, con extremos de pobreza e indigencia que conviven – con niveles crecientes de violencia, criminalidad, anomia y desorganización social – con otros de riqueza y opulencia (2004: p. 36-7).

Tanto as políticas de ajuste estrutural, como a agenda de reformas de segunda geração, constituem o alicerce sobre o qual foi construído o modelo de reforma agrária de mercado (MRAM) do Banco Mundial. Por um lado, ao serem direcionadas à liberalização dos mercados – inclusive o de terras – e, sobretudo, à redução e redefinição do papel do Estado, as reformas estruturais ensejaram a criação das condições institucionais para o MRAM. Por outro lado, ao agudizarem as desigualdades e o empobrecimento de amplos segmentos, as reformas exigiram a criação de um rol de políticas compensatórias à regressividade social por elas provocadas, no bojo do qual se insere o MRAM.

O próximo capítulo trata da base intelectual e ideológica a partir da qual o MRAM surgiu: o enfoque dos mercados de terra do Banco Mundial.

## CAPÍTULO II

### O enfoque dos mercados de terra

Para entender o surgimento do modelo de reforma agrária de mercado (MRAM), é preciso, em primeiro lugar, abordar o tema dos mercados de terra. Adotado como orientação pelo Banco Mundial desde os anos 80, ganhou contornos melhor definidos após a fim da Guerra Fria, transformando-se num conjunto de diretrizes e princípios norteadores das propostas do Banco na área do desenvolvimento rural e do alívio da pobreza.

É importante ressaltar que o Banco Mundial cumpre papel central na formulação e difusão desse debate, por meio de três mecanismos principais: a) a criação de espaços institucionais em nível internacional onde o debate pode e deve ocorrer, normalmente compartilhados com outros organismos (BID, FAO, por exemplo); b) a produção própria de grande quantidade de material sobre o tema, de modo cada vez mais especializado; c) a articulação de intelectuais e redes de pesquisa, sobretudo na forma de contratação de consultorias a acadêmicos renomados, que emprestam sua titulação a um tipo de produção intelectual de natureza instrumental. Todos os mecanismos anteriores (especialmente o último) se entrelaçam com o campo científico, de modo que, nessa temática, torna-se impossível dissociar a ação intelectual e ideológica do Banco Mundial da produção acadêmica *stricto sensu*. Parece haver mais complementariedade do que antagonismo entre esses dois vetores, no sentido de que ambos, em associação, reforçam a disputa pela autoridade no campo científico (BOURDIEU, 1983). Talvez isto ocorra porque a própria materialidade do campo científico venha experimentando mudanças, por força da gravitação dos organismos internacionais e da própria internacionalização crescente da produção científica. De todo modo, o fato é que esse tipo de associação e de produção intelectual prescinde de um componente crítico fundamental: o impulso ao desvelamento do mundo social (BOURDIEU, 1998).

O enfoque dos mercados de terra ganhou força nos anos 90 e dominou a agenda internacional devido, por um lado, à sua capacidade de vinculação com a ideologia neoliberal e, por outro, à inconsistência das propostas alternativas (GROPPO, 1997). Não haveria condições ideológicas, políticas nem institucionais para a sua difusão em larga escala se as políticas liberais de desregulamentação dos mercados, abertura comercial, eliminação de políticas protecionistas, privatização, etc., não tivessem sido adotadas em inúmeros países e não rebatessem na agenda de políticas para o setor rural. O imperativo de “como tornar os mercados mais eficientes” passou a ser o pressuposto do *pensável* na área das políticas de desenvolvimento advogadas pelo Banco. E essa plataforma se articulou ao debate sobre o crescimento econômico e a redução da pobreza na medida em que setores do Banco Mundial avaliaram que os processos de ajuste estrutural avançaram mais nos mercados de produtos e serviços (liberalização comercial) do que nos mercados de trabalho, crédito e terra (BURKI & PERRY, 1997: p. 91). Assim, na visão dos intelectuais do Banco Mundial, a remoção das “distorções” que impedem o funcionamento “ótimo” desses mercados passou a orientar a produção intelectual e os programas do Banco Mundial de forma cada vez mais visível e elaborada, seja para os chamados países em desenvolvimento, seja para as ditas “economias em transição” do antigo bloco soviético.

É difícil, senão impossível, localizar a origem do enfoque dos mercados de terra. Mais prudente seria acompanhar os documentos mais relevantes e atuais do Banco Mundial sobre essa questão, de modo a discernir em que consiste tal abordagem.

A base de todo constructo é a idéia de que o modo de funcionamento dos mercados determina a eficiência global da economia. Assim, afirma-se que:

Los mercados eficientes y competitivos representan el elemento vital para el buen funcionamiento de toda economía de mercado. Éstos proveen los vínculos esenciales a través de los cuales fluyen los recursos en respuesta a las señales de un mercado en constante evolución. Su funcionamiento determina en gran parte si el crecimiento es eficiente y de amplio alcance. Pero, para que esto ocurra, los mercados de factores (tierra, servicios financieros, mano de obra) y los mercados de productos deben funcionar de modo competitivo y eficiente, y su desarrollo es vital para transformar la agricultura de un régimen de subsistencia a uno comercial (BANCO MUNDIAL, 2002a: p. 22).

Para o Banco Mundial (DEININGER, 2001a; DEININGER & FEDER, 2002), otimizar o funcionamento dos mercados de terra – leia-se, mercados de compra e venda e de arrendamento – tem quatro objetivos fundamentais: i) melhorar a eficiência global; ii) maximizar a transferibilidade e o uso da terra; iii) prover a base para mercados financeiros rurais; iv) aliviar a pobreza. Literalmente:

Desde hace mucho tiempo, los investigadores y los encargados de la formulación de las políticas han reconocido la importancia de contar con mercados de tierras funcionales para transferir la tierra a su uso óptimo y con ello mejorar la eficiencia global y ofrecer las bases para la operación de mercados financieros en los que la tierra pueda ser utilizada como garantía (DEININGER, 2001a: p. 65).

Para la mayoría de los pobres de los países en desarrollo, la tierra sigue siendo el principal medio de refugio, que genera sustento, así como el vehículo más importante para invertir, acumular riqueza y transferirla de una generación a otra (DEININGER & FEDER, 2002: p. 1).

Para proporcionar as bases para mercados de terra mais eficientes, o Banco estabelece três imperativos de políticas: i) clarificar, fortalecer e garantir os direitos de propriedade; ii) estabelecer mecanismos para a resolução de conflitos e a administração das relações agrárias; iii) criar o ambiente institucional necessário à transferibilidade de terras dos produtores menos para os mais eficientes, de modo a elevar a produtividade e aliviar a pobreza. A seguir, cada item é tratado em maior detalhe.

Segundo os economistas do Banco Mundial, a forma como se definem os direitos de propriedade da terra rural tem implicações profundas sobre uma gama ampla de relações sociais. Seu impacto, por assim dizer, teria dimensões estruturais:

La tierra y los bienes inmuebles son el principal patrimonio de las sociedades modernas y tradicionales y, por ello, la forma en que se definen los derechos a la propiedad de la tierra es de suma importancia para el crecimiento económico, la explotación efectiva de este recurso, la gobernancia a nivel local, la reducción de la pobreza y la apertura de

oportunidades productivas para los pobres (DEININGER & FEDER, 2002: p. 1).

Os direitos de propriedade são definidos como “convenções sociais” (BINSWANGER, DEININGER & FEDER, 2001; DEININGER & FEDER, 2002; DEININGER, 2001a e 2003; DEININGER et al., 2003) que abrigam um conjunto de direitos e deveres, cujas principais dimensões seriam: a) *envergadura*, isto é, o que se pode ou não fazer (p.ex., alienar o bem, usá-lo com ou sem limites, poder renunciar ou não ao objeto do direito, excluir outros, etc.); b) *duração*, entendida como direito absoluto (perpétuo e transmissível) ou de exploração, normalmente com vigência limitada; c) *segurança*, garantida pelo Estado ou por instituições sociais comunitárias.

Segundo essa abordagem, os direitos de propriedade, para serem efetivos – ou seja, contribuírem para o crescimento econômico, a eficiência dos mercados e a equidade social –, deveriam ter as seguintes características: a) *longevidade*, de modo que os direitos de arrendamento, transferíveis e de longo prazo, se tornassem “quase indistinguíveis” dos direitos de propriedade privada absoluta; b) *clareza legal e segurança*, de sorte que não houvesse sobreposição de legislações nem de órgãos jurídicos (ambigüidade legal) para assegurá-los; c) *transferibilidade total*, o que só poderia ser conseguido pela supressão das restrições à compra e venda e ao arrendamento, a serem mantidas apenas em casos excepcionais; d) *baixos custos de transação*, de modo a fomentar as transações. Como observam Deininger e Feder:

A nivel conceptual los derechos de la propiedad a la tierra necesitan tener una duración suficiente, estar claramente definidos, ser transferibles y estar libres de limitaciones sobre el uso y propiedad de la tierra que no tengan una justificación económica o social clara. Las instituciones encargadas de administrar estos derechos a la propiedad deben contar con mandatos claramente definidos, integrales pero que no traslapen, sostenibles financiera y técnicamente y que estén complementados por mecanismos para resolver de manera autoritaria y rápida posibles conflictos (2002: p. 11).

Assim, de acordo com essa interpretação, um regime de direitos de propriedade seguros e claros provocaria impactos positivos em diversas direções. No crescimento e na eficiência econômica, porque facilitaria o acesso ao crédito, na medida em que a terra poderia ser dada como garantia ao sistema financeiro. A disponibilização de crédito, por sua vez, incentivaria o investimento, o que geraria efeitos na economia doméstica e na economia rural como um todo, dinamizando os mercados de produtos e serviços e fornecendo as bases para o incremento do estoque de capital. Mais importante: por sua imobilidade e indestrutibilidade, a terra poderia fomentar o desenvolvimento de mercados financeiros rurais, na medida em que se constitui numa garantia ideal.

A clareza legal e um sistema de administração de terras que garantam a segurança dos direitos de propriedade favoreceria, ainda, a redução dos custos de transação praticados na economia rural e a assimetria de informações sobre os bens a serem transacionados, dinamizando os negócios imobiliários. O ideal preconizado pelos economistas do Banco Mundial é que tais direitos fossem privatizados e legalmente formalizados, para que a terra

ganhasse visibilidade e passasse a ter valor de troca reconhecido pelo sistema econômico<sup>8</sup>, convertendo-se, assim, em capital (DE SOTO, 2001; MELMED-SANJAK & LAVADENZ, 2002). Conforme o Banco Mundial:

Una gran proporción de terratenientes pequeños y medianos carece de títulos de propiedad legales sobre sus tierras. A su vez, la falta de seguridad en la tenencia de la tierra reduce el valor de la tierra como garantía, limita el acceso a los recursos financieros y fomenta de manera importante la baja productividad y la ineficiencia. Los derechos de propiedad y un marco normativo apropiado son la base para el buen funcionamiento de los mercados. Sin un título legalmente reconocido, el carácter pequeño y disperso de las parcelas (...) impide a los agricultores pobres consolidar sus propiedades o capitalizar sus valores y desalientan la inversión al no inspirar confianza. (...) La seguridad de los bienes puede ser un elemento importante de los esfuerzos por reducir la vulnerabilidad y como parte de una estrategia de gestión de riesgos (2002a: p. 11).

Mais recentemente, entretanto, o Banco Mundial (DEININGER & BINSWANGER, 1998 e 1999; BANCO MUNDIAL, 2003a) vem admitindo que direitos informais (individuais ou coletivos) poderiam, em determinados casos, assegurar a segurança da posse da terra a um custo mais baixo que a titulação formal, desde que fossem respaldados por autoridades locais ou pelas “comunidades”. Com isso, estima-se que seriam melhoradas as relações de compra e venda e de arrendamento, evitando-se os altos custos e os conflitos que ocorreram em muitas situações – na África, por exemplo (CARTER, 2002; EL-GHONEMY, 2002a e 2002b) – em que se tentou impôr a titulação formal a populações que não tinham essa cultura.

De acordo com os economistas do Banco Mundial, para os “pobres rurais”, ter direitos de propriedade e de posse da terra assegurados constitui pré-condição para o acesso a mercados financeiros de crédito, na medida em que o título formal poderia ser dado como garantia. Por sua vez, a titulação seria capaz de estimular o investimento e o uso produtivo da terra, elevar o valor do ativo fundiário, favorecer a barganha de poder com os grandes proprietários, melhorar o nível nutricional, prover uma espécie de seguro em casos de calamidade e fortalecer a autonomia social dos pobres frente aos demais grupos sociais e à tutela do Estado. Como assinala a publicação mais recente sobre o tema:

Uma melhor definição dos direitos de propriedade para reduzir a incerteza pode dar contribuições significativas para um melhor funcionamento dos mercados, reduzindo o escopo de intervenções burocráticas arbitrárias, e melhorar o clima para investimentos do setor privado (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 187).<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Segundo o Banco Mundial (2003b: p. 10), a terra cuja posse fosse mais segura aumentaria de valor de 30 a 80%.

<sup>9</sup> “Better definition of property rights to reduce uncertainty can make a significant contribution to enhancing the functioning of markets, reducing the scope for discretionary bureaucratic intervention, and improving the climate for private sector investment” (DEININGER, 2001a: p. 34).

Por todas as razões citadas, a definição de um regime seguro de direitos de propriedade transferíveis é defendida pelos economistas do Banco Mundial como um processo potencialmente capaz de gerar impactos sociais e econômicos de longa duração.

Para garantir a segurança dos direitos e estabilizar as relações de uso da terra rural, de modo a criar as condições para a eficiência das transações de mercado, um segundo imperativo de política é delineado pelo Banco Mundial: estabelecer mecanismos de resolução de conflitos sobre os direitos de propriedade e posse da terra rural. Isto porque a operacionalidade dos mercados de terra ficaria comprometida se não existem instrumentos e instituições ágeis, baratos e eficientes de resolução e arbitragem de conflitos de terra. Como assinala o economista alemão Klaus Deininger:

La existencia de mecanismos ágiles, válidos y efectivos para la solución de conflictos a efectos de adjudicar reivindicaciones encontradas es una condición previa fundamental para el establecimiento de mercados funcionales y una infraestructura de administración de tierras (2001a: p. 34).

Embora esta seja uma diretriz universal para o Banco Mundial, ganha sentido de prioridade em situações de conflito ou pós-conflito civil – p.ex., El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Colômbia e Argélia –, onde se considera que seja preciso, de um lado, resolver as disputas em torno da posse e da propriedade entre os que foram expulsos de suas terras e, de outro, assentar os combatentes então desmobilizados. Equacionar os conflitos fundiários se afigura, pois, como uma estratégia para “normalizar” as relações sociais. Esta diretriz também se aplicaria, na ótica do Banco Mundial, em regiões onde existem conflitos prolongados pelo controle da terra e alto grau de informalidade dos direitos de propriedade, como em países da América Latina, Ásia e África. Em todos os casos, o objetivo é baixar o nível de tensão social e impedir o acúmulo de conflitos de baixa intensidade, que poderiam se desdobrar em conflitos maiores (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 160-2). Para tanto, o debate no interior do Banco Mundial e com outros organismos – BID, FAO, GTZ, por exemplo – volta-se para o objetivo de construir ou, na maioria dos casos, reconstruir completamente a estrutura institucional de regulação das relações de propriedade e uso da terra (DEININGER, 2001a; DEININGER & FEDER, 2002; BANCO MUNDIAL, 2003a).

A literatura mais recente do Banco Mundial dá conta de espectro amplo de configurações de direitos de posse e propriedade nos cinco continentes – arranjos comunais e consuetudinários, na África; estatais ou coletivos, na Europa Oriental e na ex-URSS; altamente concentrados, por um lado, e informais, por outro, na América Latina –, propondo políticas diferenciadas para cada região do mundo (cf. DEININGER, 2001a; BANCO MUNDIAL, 2003a). Assim, cada vez mais, o Banco Mundial investe em pesquisa para conhecer essa diversidade de configurações e propor políticas específicas, no âmbito do que vem denominando de “política” ou “administração de terras”: um conjunto de ações articuladas por uma estrutura de análise aplicável em toda e qualquer sociedade, cuja ancoragem reside, precisamente, no enfoque dos mercados de terra. Desse modo, ainda que os programas do Banco variem conforme a realidade nacional em termos de conteúdo, forma e, principalmente, seqüenciamento, a estrutura na qual estão inseridos e as diretrizes que lhes conferem racionalidade são homogêneas em todos os casos. Recuperando a discussão do capítulo anterior, trata-se, para o Banco Mundial, de encontrar a respectiva

“tradução nacional” de uma política agrária aplicável em qualquer país e subordinada à agenda de reformas de segunda geração.

De acordo com o Banco Mundial (DEININGER, BINSWANGER & FEDER, 2001; DEININGER & FEDER, 2002; BANCO MUNDIAL, 2003a), a evolução dos direitos de propriedade teria se processado – e ainda assim o faria – em resposta a um conjunto de fatores econômicos, demográficos e tecnológicos. Por exemplo, o aumento da densidade populacional, o progresso técnico e o desenvolvimento de novas tecnologias, a expansão das trocas comerciais e a abertura de novos mercados. Ou, ainda, fatores de ordem política, social e cultural, como, por exemplo, relações de poder entre os grupos sociais autóctones ou intervenções estrangeiras.

Do conjunto da produção teórica do Banco Mundial sobre o tema, importa aqui destacar a formulação segundo a qual o desenvolvimento econômico traria consigo – ao mesmo tempo em que estimularia – formas cada vez mais *eficientes e individualizadas* de propriedade, as quais, reconhece-se, devem ser ativamente estimuladas pelo Banco (DEININGER & BINSWANGER, 1999). Porém – eis o cerne do argumento –, o processo de formação dos direitos de propriedade seria *distorcido* pela influência de relações políticas. Esta tese carece de qualquer comprovação empírica e evidência histórica, tanto assim que a literatura do Banco trabalha com uma seqüência idealizada a respeito da evolução desses direitos. É o que se pode depreender de registros recentes:

Con el mayor desarrollo económico, en particular una mayor densidad de la población e inversión, el progreso técnico y el acceso a los mercados, los sistemas comunales perderán su relativo atractivo y, **en algún momento dado, será económicamente racional que la comunidad asigne derechos de propiedad permanentes y totalmente comercializables a los individuos (...)** No obstante, esta secuencia está lejos de ser automática y **grupos de poder podrían, mediante el uso de distorsiones económicas y no económicas, afectar la forma en que evolucionan estos derechos a la propiedad** (DEININGER & FEDER, 2002: p. 10, grifos meus).

A menos que haya externalidades claras cuyo manejo más efectivo sea por grupos, **la ventaja relativa de los derechos grupales de tierras, en comparación con los individuales, generalmente decrece en el curso del desarrollo (...)** La transformación de la propiedad hacia un incremento de la individualización no es automática. Por el contrario, se verá afectada por factores políticos y económicos de modo que frecuentemente coincidirá con conflictos mayores, levantamientos o luchas de poder (BANCO MUNDIAL, 2003b: p. 8-9, grifos meus).

A formulação segundo a qual o desenvolvimento e o funcionamento dos mercados seriam distorcidos por fatores políticos (mormente políticas governamentais) atravessa toda a literatura produzida pelo Banco. Como afirmam Klaus Deininger e Hans Binswanger:

Direitos fundiários e a infra-estrutura administrativa necessária para facilitar a operação suave de mercados de terras são importantes bens públicos. Contudo, **em vez de ajudar a estabelecer um ambiente em que os mercados poderiam de maneira barata alocar a terra a usuários mais eficientes, os governos têm ao longo da história adotado medidas que distorceram o funcionamento dos mercados de terras –**

muito mais do que as dificuldades impostas pelas condições materiais nas áreas rurais. Isso tem reduzido não apenas a eficiência estática, mas também tem afetado negativamente o crescimento geral em áreas rurais ao reduzir o alcance da acumulação de capitais humanos e físicos (DEININGER & BINSWANGER, 1998: p. 1, grifo meu).<sup>10</sup>

De acordo com o Banco Mundial (BINSWANGER & ELGIN, 1989; DEININGER & BINSWANGER, 1998 e 1999; DEININGER & FEDER, 2002; DEININGER, 2001a; DEININGER et al., 2003; VAN DEN BRINK, 2003; BINSWANGER, DEININGER & FEDER, 2001; BANCO MUNDIAL, 2001b, 2002a e 2003a), tais distorções seriam provocadas por:

I. Políticas governamentais, como isenções tributárias e vantagens fiscais a produtores agrícolas, crédito subsidiado para produção, protecionismo tarifário contra a concorrência e acesso privilegiado a mercados de insumos e produtos, que favorecem grupos específicos – no caso, grandes fazendas com base no trabalho assalariado. Largamente utilizadas pelo modelo desenvolvimentista, teriam alimentado a “rigidez” das economias rurais e favorecido a concentração fundiária e a ineficiência econômica.

II. Processos inflacionários, alimentados por certas políticas econômicas, os quais tenderiam a fomentar a função da terra como reserva de valor e ativo de salvaguarda contra a inflação por parte de grandes proprietários e investidores não-agrícolas. O resultado teria sido o aumento do intervalo entre o preço da terra e sua rentabilidade agrícola, por força dos fluxos de renda capitalizados no preço da terra, seja pela expectativa de sua valorização futura, pela proteção contra a inflação, pelos incentivos fiscais ou pelo crédito subsidiado aos grandes proprietários. Tal intervalo impediria que o mercado de compra e venda pudesse servir como mecanismo de redistribuição de terras dos produtores menos eficientes (grandes fazendas em regime de trabalho assalariado) para os mais eficientes (produtores familiares).

III. Restrições legais à transferência mercantil de direitos de propriedade e posse, que teriam bloqueado tanto os mercados de compra e venda como os mercados de arrendamento, introduzidas ou não no bojo de reformas agrárias. No primeiro caso, as mais utilizadas teriam sido: a) a fixação de limites máximos de terra em poder de particulares, imposta para facilitar a divisão de grandes explorações e a venda de terras a preços mais reduzidos para pequenos agricultores, ou para evitar a reconcentração fundiária; b) a delimitação de tamanhos mínimos de propriedade rural, com o objetivo de impedir a fragmentação excessiva dos imóveis (minifundização); c) leis de zoneamento, i.e., a

---

<sup>10</sup> “Land rights, and the administrative infrastructure needed to facilitate smooth operation of land markets are an important public good. However, **instead of helping to stablish an environment where markets could cheaply allocate land to more efficient users, governments have throughtout history taken measures that distorted the operation of land as well as other factor markets** – over and above the difficulties posed by material conditions in rural areas. This has not only reduced static efficiency but also, by reducing the scope for accumulation of human and physical capital, negatively affected overall growth in rural areas” (DEININGER & BINSWANGER, 1998: p. 1, grifo meu).

designação de usos específicos para determinadas áreas, a fim de superar externalidades ambientais, impedindo que as forças de mercado determinassem o uso do solo; d) restrições à venda ou à hipoteca dos lotes, no caso de beneficiários de reformas agrárias ou de assentados em terras públicas; e) preços “normativos” mínimos e máximos para as transações patrimoniais; f) limite de terras passíveis de compra por grupos específicos (estrangeiros, por exemplo).

No segundo caso, as mais significativas restrições ao funcionamento dos mercados de compra e venda e de arrendamento teriam sido, segundo do Banco Mundial: a) a proibição das relações de parceria e arrendamento, a fim de desalentar o absenteísmo dos proprietários; b) a imposição de tetos de arrendamento; c) concessão de direitos permanentes aos arrendatários; d) outorga de direitos de propriedade aos arrendatários sobre terras não reclamadas pelo grande proprietário; e) a fixação de limites à quantidade de renda cobrada.

Encontrável sob arranjos específicos em grande parte da Ásia, da África, da Europa Oriental e da América Latina, esse conjunto de medidas teria restringido o funcionamento dos mercados de terra e provocado resultados econômicos negativos. Ademais, segundo os teóricos do Banco Mundial, tais restrições teriam alimentado enormes burocracias e afetado o grau de transferibilidade do ativo fundiário, prejudicando a eficiência econômica, a segurança dos direitos de posse e propriedade e as oportunidades de acesso à terra pelos pobres. Isto porque teriam estimulado a emergência de transações informais, favorecido a segmentação dos mercados de terra (transações intra-estratos sociais), dificultado ainda mais o acesso ao crédito para produção agrícola e estimulado a expulsão dos arrendatários e a conversão das grandes fazendas ao trabalho assalariado. Enfim, em vez de estimularem as relações de mercado, tais restrições teriam pretendido substituí-las (DEININGER & BISNWANGER, 1998 e 1999; BANCO MUNDIAL, 2003a).

Mas não só isso. De acordo com essa abordagem, as supostas “distorções políticas” que seriam provocadas por relações de poder ou ações governamentais são identificadas como uma das causas principais da desigualdade na distribuição de terra e renda. É o que destacam os dois relatórios mais importantes sobre o assunto:

A extremamente desigual e freqüentemente ineficiente distribuição da propriedade da terra observada em muitos países em desenvolvimento foi, na maioria dos casos, **o resultado de relações de poder e de políticas distorcidas, e não de forças de mercado** (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 143, grifo meu).<sup>11</sup>

Outra característica [da América Latina] é **a extrema desigualdade de renda da população rural – um resultado da longa história de governos proporcionando acesso diferenciado a terras e capitais para os ricos e poderosos**. A pobreza é grave e predominante nas áreas rurais, e é uma das principais fontes de pobreza urbana, já que uma grande

---

<sup>11</sup> “That the extremely unequal and often inefficient distribution of land ownership observed in many developing countries was in most cases **the outcomes of power relationships and distortionary policies rather than market forces**” (Banco Mundial, 2003a: p. 143, grifo meu).

porção dos pobres rurais tem migrado para as periferias urbanas (BANCO MUNDIAL, 1997a: p. 12, grifo meu).<sup>12</sup>

Além das supostas “distorções políticas”, também existiriam outro conjunto de fatores que afetariam negativamente o desenvolvimento dos mercados de terra. Trata-se das “imperfeições” de mercado que, segundo os formuladores do Banco – e todo um debate internacional – precisariam ser contornadas por instrumentos e um ambiente institucional adequados. Nessa perspectiva, “falhas de mercados” deveriam ser objeto de “boas políticas”, e “falhas de governo” deveriam ser tratadas por conjunto amplo de instituições de apoio ao funcionamento dos mercados (BANCO MUNDIAL, 2002a). As principais “imperfeições” ou “falhas” de mercado teorizadas pelos economistas do Banco Mundial (DEININGER, 2001a e 2001b; DEININGER & BINSWANGER, 1998 e 1999) a serem destacadas aqui são:

I. Imperfeições no mercado de crédito, cujos efeitos impactariam negativamente o funcionamento do mercado de terras, na medida em que a oferta de crédito seria limitada apenas àqueles proprietários que tivessem títulos seguros, impedindo que as relações de compra e venda pudessem se estender ao amplo segmento de pequenos agricultores. Adicionalmente, tais imperfeições poderiam fomentar a informalidade e a reconcentração fundiária em regiões que tivessem passado por processos de reforma agrária, na medida em que, sem acesso ao crédito para produção, os assentados fossem levados a vender os lotes.

II. Assimetria de informações, produzida pela desigualdade de poder entre os agentes econômicos e reforçada pela precariedade ou ausência de instituições responsáveis por garantir o conjunto de informações necessárias à transação de imóveis rurais.

III. Custos de transação elevados, que incidem principalmente sobre as operações de compra e venda de terra, encarecendo a formalização das pequenas propriedades e favorecendo a segmentação do mercado (operações dentro de grupos de estabelecimentos rurais relativamente uniformes, e não entre classes de tamanhos distintos).

Para o Banco Mundial, os processos de liberalização comercial, desregulamentação das economias e estabilização monetária – típicas da primeira geração de reformas, de caráter macroeconômico – constituem o alicerce a partir do qual os mercados de terra poderiam ser dinamizados e, em sociedades com alto grau de concentração fundiária, o modelo de reforma agrária de mercado (MRAM) poderia ser implementado. Isto porque as reformas de primeira geração tenderiam a “nivelar o campo de jogo” entre os agentes econômicos, eliminando “distorções políticas”, e criariam melhores condições para o acesso e a distribuição de “ativos fundiários”, uma vez que o preço da terra cairia em razão da queda da inflação. Esta é a *premissa* de todo enfoque dos mercados de terra.

---

<sup>12</sup> Another characteristic [da América Latina] is **the extreme income inequality of the rural population – a result of a long history of governments providing discriminatory access to land and capital to the wealthy and powerful**. Poverty is deep and prevalent in rural areas, and is a major source of urban poverty, because a high proportion of the rural poor have fled to the urban peripheries (BANCO MUNDIAL, 1997a: p. 12, grifo meu).

Por outro lado, segundo os documentos do Banco Mundial, tais resultados esperados não são automáticos, e uma segunda geração de reformas, de caráter estrutural e institucional, se faria necessária, a fim de consolidar as “conquistas” da primeira fase (estabilização monetária, abertura comercial, ajuste fiscal) por meio do avanço em outras áreas, dentre as quais os mercados de terra.

Pelo exposto, fica claro que, para os formuladores de política do Banco Mundial, não se trata de negar o papel da ação pública na regulação dos mercados de terra, mas sim de definir que tipo de regulação e quais instrumentos devem ser utilizados. Trata-se, portanto, de redefinir o papel que governos e Estados deveriam desempenhar no bojo do processo de reformas estruturais em curso. Esse tipo de formulação expressa uma revisão parcial de posições anteriores do Banco Mundial, centradas na dicotomia Estado *versus* mercado, típicas da primeira fase de reformas liberais (WILLIAMSON, 1992), embora a ideologia do livre mercado como mecanismo de alocação de recursos permaneça inquestionável. É o que sinaliza a exposição de Deininger e Feder:

Es indiscutible que los gobiernos tienen que establecer un marco institucional y regulador que sirva de base para el buen funcionamiento de los mercados de ventas y arrendamiento de tierras (...) La comprensión de que las deficiencias del mercado, tan frecuentemente observadas en zonas rurales, pueda conducir a serias desviaciones del resultado “óptimo”, ha obligado a los gobiernos de muchos países en desarrollo a imponer restricciones en las operaciones del mercado de tierras. Aun cuando éstas sean bien intencionadas, han limitado las posibilidades para el desarrollo del mercado y han tenido un impacto profundo en el funcionamiento de los mercados de tierras y en los resultados logrados, en términos de equidad y productividad (...) Encontramos que la mayoría de las restricciones impuestas a los mercados de tierras no pueden justificarse desde una perspectiva económica o, en el mejor de los casos deben imponerse de manera temporal (2002: p. 28).

Segundo os formuladores de política do Banco Mundial, qual seria esse marco institucional adequado ao funcionamento dos mercados? Esta não é uma resposta simples, pois a literatura produzida pelo *staff* do Banco costuma não revelar os seus pressupostos, é dispersa neste ponto (como, aliás, em tantos outros) e apresenta gradações internas. Ainda sim, a partir da leitura de uma série extensa de documentos, é possível discernir algumas orientações gerais, as quais conformam um conjunto coerente, ainda que matizado.

Considerando a agenda política de reformas de segunda geração (tratada no capítulo anterior), pode-se destacar cinco proposições do Banco Mundial quanto aos marcos institucionais necessários ao funcionamento “eficiente” dos mercados de terra. Assim, caberia aos governos e aos Estados, no processo de redefinição de suas atribuições frente à liberalização e à globalização, o papel de:

I. Consolidar as reformas macroeconômicas, avançando na implementação das reformas de segunda geração, e ajustar o setor rural às novas condições, estabelecendo as conexões entre a agenda macroeconômica e a agenda setorial. É o que claramente mostra a principal e mais recente referência sobre esse tema para a América Latina e o Caribe:

**La macro estabilización y la liberalización comercial fueron necesarias mas no suficientes (...) El sector rural permaneció relativamente desvinculado del resto de la economía y los programas micro y macro siguieron direcciones paralelas (...) En muchos casos, el crecimiento agrícola se concentró en el sector comercial y no filtró las capas inferiores. Por su misma naturaleza, las reformas macroeconómicas no podían abordar la heterogeneidad del sector rural (...) La experiencia reciente en América Latina y Caribe muestra que el impacto positivo de las reformas macro y comerciales sobre la promoción de un crecimiento amplio e igualitario que beneficie en gran medida a los pobres se ve limitado cuando no están acompañadas de reformas micro. Reformas de “segunda generación” como estas deben fomentar la eficiencia y capacidad de la economía y las estructuras institucionales locales, promover el funcionamiento de los mercados locales, inducir un cambio en los comportamientos y facilitar el acceso de los pobres rurales a activos económicos, servicios, tecnología e infraestructura (BANCO MUNDIAL, 2002a: p. 7, grifos meus).**

Portanto, trata-se de reiterar o processo de reformas estruturais, subordinando mais diretamente as políticas para o setor rural à agenda macroeconômica, ao mesmo tempo em que deve-se elaborar uma agenda política própria (“micro”) para o desenvolvimento rural.

II. Definir o marco normativo mais amplo – as “regras do jogo” – para as relações econômicas, a partir do qual formas de controle sobre o funcionamento dos diversos mercados deveriam ser reduzidas, limitando-se a intervenções tópicas em algumas áreas específicas. É o que indica o principal documento do Banco Mundial sobre desenvolvimento rural :

Em muitos países, instituições públicas ou paraestatais têm dominado o setor agrícola ao controlar os mercados de insumos e produtos, mercados de terras e o acesso ao financiamento. **Freqüentemente, essas instituições têm sido altamente ineficientes e não têm respondido às mudanças nas condições de mercado, provendo alguns poucos favorecidos com rendas e privilégios (...) Muito das políticas rurais nas décadas passadas dependia de burocracias governamentais e/ou empresas estatais para comercialização, suprimento de insumos, crédito e desenvolvimento rural integrado.** Mas a experiência passada mostra que freqüentemente houve rigidez, ineficiências e busca desenfreada por renda associada à implementação do setor público. **No futuro, a importância governamental continuará alta, mas seu papel terá um foco fundamentalmente diferente, basicamente o de prover verdadeiros bens públicos, definir as regras do jogo e corrigir falhas de mercado e de políticas (BANCO MUNDIAL, 1997a: p. 30-26, grifos meus).**<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> “In many countries public institutions or parastatals have dominated the agricultural sector by controlling input and output markets, land markets, and access to finance. **These institutions have often been highly inefficient and unresponsive to changes in market conditions, and provided privileges and rents to a favored few (...)** Much of rural policy in previous decades relied on government bureaucracies and/or parastatals for marketing, input supply, credit,

Trata-se, portanto, de mudar o caráter e reduzir a abrangência da ação pública, em nome da fluidez do funcionamento dos mercados.

III. Eliminar a “rigidez” e as “distorções” provocadas pelas políticas econômica e setorial, a fim de estabelecer um campo de jogo nivelado (*a level playing field*) para a livre concorrência entre os agentes, vista como condição para uma maior transferibilidade da terra e uma maior eficiência econômica. Como indicam os textos redigidos por Klaus Deininger:

Cambios de políticas tales como la eliminación de los subsidios al crédito para los grandes agricultores, el desmantelamiento de la protección agrícola y el mejoramiento del funcionamiento de los mercados financieros han contribuido en gran medida a reducir la especulación en tierras, mejorar el funcionamiento de los mercados de venta de tierras y, em consecuencia, la capacidad de los pequeños agricultores para acceder a la tierra a través de los mercados de arrendamientos y ventas. Sin embargo, **dado el carácter altamente distorsionado de estos mercados en el pasado, los empeños por mejorar el funcionamiento de los mercados de tierras todos tienen un carácter relativamente reciente** (2001a: p. 79-80, grifo meu).

Trata-se, pois, de avançar no processo de liberalização econômica, premissa para a criação de um ambiente onde supostamente os fatores de mercado pudessem funcionar de maneira mais integrada.

IV. Prover as condições institucionais para a atração do capital privado ao setor rural, de modo a elevar a produtividade agrícola e impulsionar o crescimento econômico, bem como estimular a criação de mercados financeiros rurais. Como novamente indica o próprio Banco Mundial:

Las amplias reformas dejaron intactas muchas distorsiones estructurales y desigualdades regionales. **Faltó una agenda micro para mejorar el funcionamiento competitivo de los mercados de factores y bienes**, y para reducir las grandes desigualdades. **Permaneció elevada la percepción del sector privado sobre el riesgo que involucra operar en las zonas rurales** (BANCO MUNDIAL, 2002a: p. 7, grifos meus).

V. Assegurar as condições para a dinamização dos mercados de terra, por meio da eliminação de restrições às relações de arrendamento e de compra e venda de terras, da mudança privatizante das legislações nacionais criadas por experiências de reforma agrária, da redução dos custos de transação praticados na economia rural, da provisão de infra-

---

**and integrated rural development.** But, past experience shows that often there were rigidities, inefficiencies, and rampant rent-seeking associated with public sector implementation. **In the future the importance of government will remain high, but its role will have a fundamentally different focus, mainly providing true public goods, setting the rules of the game, and correcting policy and market failures**” (BANCO MUNDIAL, 1997a: p. 30-26, grifos meus).

estrutura e da criação de políticas compensatórias às populações pobres. Como afirmou recentemente o Banco Mundial:

Uma longa história de intervenções mal-sucedidas em mercados de venda e arrendamento de terras tem mostrado que, na maioria dos casos, a melhor contribuição que um governo pode dar é garantir direitos fundiários seguros, reduzir os custos associados a transações rurais, prover a infra-estrutura para eliminar imperfeições no mercado de crédito e oferecer redes de segurança para evitar riscos comerciais (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 187).<sup>14</sup>

Esse conjunto de ações, por sua vez, deveria contribuir para a formalização dos direitos de propriedade, para a descentralização do Estado e para o ajuste fiscal (DEININGER & FEDER, 2002: p. 47), reforçando a implementação das reformas de segunda geração.

Resumidamente, estas são as diretrizes fundamentais do Banco Mundial para a definição dos marcos institucionais necessários ao funcionamento dos mercados de terra. Nota-se que o enfoque dos mercados de terra só tem inteligibilidade quando relacionado à agenda política mais abrangente, em cujo topo estão, precisamente, as reformas estruturais de segunda geração. Evidenciar esse nexo foi o objetivo central deste capítulo.

Em diversas passagens, pôde-se facilmente observar um ataque bastante claro dos teóricos do Banco Mundial ao Estado, como se a eficiência econômica tivesse que guardar uma exterioridade em relação às políticas públicas. Ora, nada mais equivocado. O processo histórico de formação do capitalismo jamais prescindiu da ação estatal; ao contrário, todo o processo de acumulação capitalista – seja em relação ao comércio exterior, seja no tocante às relações de propriedade e exploração do trabalho – sempre se fez mediante a ação estatal (WOOD, 2001). Portanto, imaginar que o processo econômico seja “distorcido” por relações políticas pressupõe uma falsa divisão entre economia e política, ou entre sociedade civil e Estado, que há muito carece de fundamento (BORÓN, 1994; WOOD, 2000).

Outro equívoco teórico encontrado no discurso dos economistas do Banco Mundial reside na falsa associação entre mercado e liberdade, a qual seria contraposta à associação entre Estado e coerção, cujas resultantes seriam, respectivamente, a eficiência e a ineficiência econômicas. Porém, na verdade, o processo de constituição do capitalismo residiu justamente na transformação da esfera mercantil em espaço de constrangimento, estruturado a partir dos imperativos centrais do capital: a acumulação, a exploração da força de trabalho e o aumento da produtividade. Sob o capitalismo, o mercado se transformou em espaço de coerção, e não de oportunidades ou de liberdade (WOOD, 2001). Assim, advogar a dinamização dos mercados de terra como instrumento de redução da pobreza, como faz o Banco Mundial, implica encurtar a amplitude da regulação pública sobre relações econômicas que, por razões histórico-estruturais, não favorecem os trabalhadores.

Outro equívoco teórico grave consiste na suposição de que a formação de ambientes econômicos “nivelados”, i.e., não “distorcidos” por subsídios ou políticas governamentais

---

<sup>14</sup> “A long history of failed interventions in land sales and rental markets has illustrated that in most cases the best contribution government can make is to provide secure land rights, reduce the costs associated with land transactions, provide infrastructure to eliminate credit market imperfections, and offer safety nets to avoid distress sales” (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 187).

protecionistas, seja uma pré-condição para o crescimento ou o desenvolvimento. Ora, tal proposição não passa de uma racionalização da ideologia de livre mercado. Por um lado, desconsidera a natureza assimétrica do sistema internacional, baseada numa divisão de trabalho que, no seu fazer-se cotidiano, utiliza largamente o Estado para defender seus mercados e suas empresas (no caso dos países centrais), ao mesmo tempo em que pressiona os países periféricos para estágios crescentes de liberalização e exploração econômica. Por outro lado, tal proposição iguala agentes estruturalmente desiguais, na medida em que não se propõe a verdadeiramente “nivelar o campo de jogo”, o que exigiria, no mínimo, redistribuir o estoque de riqueza acumulado pelas frações burguesas. No fundo, esse tipo de proposição pretende tornar invisível o capitalismo (WOOD, 2001), naturalizando a sua lógica e as suas divisões sociais fundamentais.

Essas críticas, porém, cobrem apenas uma parte do debate. Apesar da manutenção da ideologia do livre mercado, o núcleo do discurso do Banco Mundial na fase atual de reformas estruturais não reside na dicotomização entre Estado e mercado, mas na redefinição do papel do Estado. É esta questão que está no centro da discussão.

Nesse sentido, ao longo dos anos 90, o conjunto de delineamentos presente no enfoque dos mercados de terra foi ganhando sistemática enquanto orientação política, passando a constituir o cerne do que o Banco Mundial vem denominando de “políticas de terra” ou “administração de terras” (BANCO MUNDIAL, 2003a; DEININGER, 2001a; MELMED-SANJAK & LAVADENZ, 2002). Este é o tema do próximo capítulo, pois é dentro desse conjunto mais amplo de orientações que se insere o modelo de reforma agrária de mercado (MRAM).

## CAPÍTULO III

### Política de terras

O objetivo do presente capítulo é discutir o conjunto de orientações que conforma a atual política de terras do Banco Mundial – na verdade um conjunto de políticas organizadas sob o enfoque dos mercados de terra. O texto está dividido em cinco itens. O primeiro apresenta os princípios que informam a referida proposta, cujos componentes principais são elencados no segundo item. Já o terceiro item mostra as atualizações estratégicas quanto à forma de implementação e ao conteúdo desse conjunto de políticas. O quarto item discute os fatores que levaram o Banco Mundial a retomar o tema agrário ao longo dos anos 1990. Ao final do capítulo estão sistematizados os aspectos principais a serem retidos.

#### 3.1. Princípios

Sobretudo durante a segunda metade da década de 1990, o Banco Mundial passou a revisar o documento *Land Reform Policy Paper*, de 1975, até então o conjunto de orientações mais abrangente da instituição sobre questões de terra e reforma agrária. De acordo com essa reavaliação, os princípios definidos em meados dos anos 70 permanecem válidos, resumindo-se em três postulados: a) a produção familiar contribui mais para a eficiência econômica e a equidade social do que grandes fazendas sob regime de assalariamento ou fazendas coletivas; b) as transações mercantis são necessárias para permitir a transferência de terras para produtores mais eficientes; c) é importante se realizar uma distribuição mais equilibrada da terra, e o instrumento para isso é a reforma agrária redistributiva (DEININGER & BINSWANGER, 1998 e 1999).

O primeiro princípio se justificaria, segundo os teóricos do Banco Mundial, pela maior produtividade e eficiência do trabalho familiar, em razão do incentivo, da participação no risco e dos baixos custos de monitoramento e de supervisão do trabalho. Como explicam Binswanger e Elgin:

A principal razão para a produtividade mais baixa das grandes unidades é que elas usam mais mão-de-obra contratada do que as unidades familiares menores. E os trabalhadores das famílias são mais baratos e mais eficientes do que os trabalhadores contratados (...) Há três explicações: primeiro, os membros das famílias recebem uma parte dos lucros e por isso têm mais incentivo do que os trabalhadores assalariados para trabalhar para uma dada supervisão; segundo, não há custos de busca nem de contratação para o trabalho familiar; e, terceiro, ao contrário da mão-de-obra contratada, cada membro da família participa no risco (1989: p. 4).

Dentro de certos limites, haveria, segundo esse tipo de formulação, uma relação inversa entre produtividade econômica e tamanho de propriedade:

Un gran número de estudios basados en datos agregados o transseccionales confirma la existencia de una relación negativa de la productividad con el tamaño del establecimiento para todos los tipos de establecimientos agrícolas con excepción de los de menor tamaño (DEININGER, 2001a: p. 65).

Conforme essa abordagem, os produtores familiares são mais eficientes do que as grandes fazendas, porque gerariam mais retorno por cada investimento realizado:

Pequenos agricultores são geralmente mais eficientes que grandes fazendeiros. Isto freqüentemente choca aqueles de nós que associam eficiência aos sinais visíveis de fazendas modernas, altamente mecanizadas e que obtêm grandes safras agrícolas. Contudo, (...) as safras são quantidades, e não valores. Por exemplo, enormes safras podem ser obtidas pela aplicação massiva de fertilizantes e pesticidas, mas isso não significa que se obterá lucro. Em outras palavras, conseguir grandes safras pode ser bastante ineficiente. E mesmo que grandes safras sejam obtidas através de subsídios estatais, isto ainda é (socialmente) ineficiente. A empiricamente observada maior eficiência de agricultores de pequena escala implica que eles geram mais lucros (em gênero ou em dinheiro) para cada “dólar” investido (em gênero ou em dinheiro) (...) Pequenos agricultores também não cultivam, necessariamente, pequenas fazendas. O tamanho da propriedade por si só não é o fator que define os pequenos agricultores. Isto se deve ao fato de o tamanho da propriedade variar bastante com relação à fertilidade do solo, distribuição pluviométrica, desenvolvimento do mercado, tecnologia e o custo de capital e mão-de-obra na economia (VAN DEN BRINK, 2003: p. 12)<sup>15</sup>

Na visão dos economistas do Banco Mundial, seriam poucos os casos em que há economias de escala na agricultura, o que justificaria a desejabilidade do trabalho familiar:

Los casos en que la producción agrícola se caracteriza por verdaderas economías de escala técnicas son limitados. Un ejemplo son las “plantaciones” de plátano, caña de azúcar y té, donde con frecuencia la producción está organizada a escala, lo que corresponde a la escala óptima de la planta procesadora. Esto se debe a la necesidad de procesar el producto con suma rapidez; las economías de escala en el procesamiento se transmiten a la etapa de producción; sin embargo, incluso en este caso,

---

<sup>15</sup> “Small farmers are generally more efficient than large farmers. This often comes as a shock to those of us who equate efficiency with the visible signs of modernized, highly mechanized farms which achieve very high crop yields. However, (...) yields are quantities, not values. For example, yields can be raised enormously by applying lots of fertilizers and pesticides, but that does not mean that a profit will be made. In other words, achieving high yields can be very inefficient. And even if achieving high yields is achieved through state subsidies, it is still (socially) inefficient. The empirically-observed higher efficiency of small-scale farmers implies that they generate more profits (in kind or in cash) for every ‘dollar’ invested (in kind or in cash) (...) Small farmers also do not necessarily operate small farms. Farm size per se is not the defining feature of small farmers. This is because farm size varies greatly with soil fertility, rain fall distribution, market development, technology and the opportunity cost of capital and labor in the economy” (VAN DEN BRINK, 2003: p. 12).

las ventajas de supervisión de los operadores propietarios han conducido a la adopción de convenios con cultivadores externos. Las economías de escala en el procesamiento o comercialización de los productos agrícolas (que existen innegablemente) tendrán por ello relevancia en las operaciones de las explotaciones de tamaño únicamente en la medida en que los mercados de producción e insumos sean inexistentes o ineficientes (DEININGER & FEDER, 2002: p. 37).

A superioridade produtiva da produção familiar também se confirmaria em relação a produção coletivizada ou estatal (a denominação varia), cujas principais desvantagens seriam:

En las colectivas (i) sus miembros no reciben todos los beneficios de un mayor esfuerzo realizado (problema del trabajador libre), (ii) que son menores los incentivos la inversión porque la capacidad de sus miembros para beneficiarse de los bienes de la colectiva acaba con el término de la membresía; (iii) existe un incentivo para reducir de manera gradual el número de miembros, que a menudo va aunado a la utilización de subsidios gubernamentales para lanzarse en un camino de desarrollo de capital intensivo (DEININGER & FEDER, 2002: p. 38).

A principal desvantagem sofrida pela produção familiar, em relação às grandes unidades sob trabalho assalariado, residiria no acesso (e no custo) ao crédito, mais fácil e tendencialmente mais barato para os grandes proprietários, bem como no acesso a mercados e informações. De tal maneira que, segundo esse enfoque, as “falhas” ou “distorções” nos demais mercados, sobretudo o mercado de crédito, acabariam por compensar as desvantagens inerentes (do ponto de vista microeconômico) às grandes fazendas. É o que afirmam os teóricos do Banco:

A maior desvantagem dos pequenos agricultores reside em sua maior dificuldade de acesso a crédito, mercados e informação – informação sobre mercados e novas tecnologias. Grandes fazendeiros normalmente conseguem acesso a crédito de maneira mais fácil e barata. Isso lhes facilita uma rápida resposta ao mercado, especialmente quando este demanda produtos agrícolas que precisam de um grande investimento (...) Outra desvantagem dos pequenos produtores aparece quando o mercado demanda a produção de grandes quantidades de qualidade padrão em um exato momento (VAN DEN BRINK, 2003: p. 13).<sup>16</sup> Existe pouca, quando há alguma, economia de escala na produção agrícola, mas aquela mão-de-obra contratada (em contraste com a mão-de-obra familiar) requer uma supervisão cara. Essas vantagens podem, contudo, ser compensadas pelas desvantagens do mercado de crédito que podem aparecer graças aos altos custos de transação associados com o

---

<sup>16</sup> “The main disadvantage of small farmers often lies in their more difficult access to credit, markets, and information – information about markets and new technologies. Larger farmers can usually get access to credit easier and less costly. This will make it easier for them to quickly respond to the market, especially when that market demands agricultural products that need a lot of investment (...) Another disadvantage of small farmers appears when the market demands that you produce large quantities of standard quality at exactly the right moment” (VAN DEN BRINK, 2003: p. 13).

fornecimento de crédito a pequenos produtores (DEININGER & BINSWANGER, 1998: p. 6).<sup>17</sup>

O segundo princípio da política de terras do Banco Mundial – a necessidade de transações de mercado para transferir terra para produtores mais eficientes –, constitui o núcleo de toda proposta e, ao mesmo tempo, um objetivo a ser perseguido (DEININGER & BINSWANGER, 1999). Ocorre que, segundo os economistas do Banco, existiria um conjunto de “imperfeições” e “distorções” – como políticas governamentais, deficiências informativas, altos custos de transação, o uso da terra como reserva de valor e mercados de crédito inacessíveis aos pequenos produtores familiares – que afeta o desempenho dos mercados de terras. Este é o ponto central em toda literatura atual do Banco sobre o tema, sendo saudado como um “melhor entendimento” sobre o funcionamento dos mercados, dado pela visão de que todos esses mercados e fatores são interconectados e interagem entre si. Daí a necessidade, para o Banco, da constituição de um ambiente institucional que reduzisse “falhas” e “distorções”, de modo a fomentar a transferibilidade de direitos de uso e propriedade da terra e o aumento da produtividade (DEININGER & BINSWANGER, 1998 e 1999; BANCO MUNDIAL, 2003a).

O terceiro princípio da política de terras do Banco Mundial consiste no reconhecimento de que, em situações de alto grau de concentração fundiária, há necessidade de se realizar uma reforma agrária redistributiva, por três razões fundamentais: a) *eficiência econômica*, na medida em que o trabalho familiar é visto como mais eficiente do que o trabalho assalariado; b) *equidade social*, dada pela própria desconcentração da estrutura de propriedade; c) *redução da pobreza*, na medida em que o acesso à terra, por si só, tem importância vital na vida dos pobres rurais (DEININGER & BINSWANGER, 1998 e 1999).

Também fortalece este princípio o fato de os economistas do próprio Banco Mundial terem reconhecido que estruturas agrárias mais igualitárias favorecem a capacidade tanto de crescimento econômico como de redução da pobreza, tendo sido um dos fatores historicamente responsáveis pelo padrão de desenvolvimento observado nos países centrais. Como afirmam Deininger e Squire:

Nós descobrimos que uma desigualdade inicial na renda não é um determinante robusto do crescimento futuro. Em contraste, a desigualdade inicial de ativos, como a distribuição de terras, tem um efeito significativo no crescimento subsequente, tanto na amostra geral quanto nos países em desenvolvimento separadamente. Apenas dois dos 15 países em desenvolvimento com um coeficiente de Gini para a distribuição de terras acima de 70 conseguiram crescer mais que 2,5% durante o período 1960-1992 (1998: p. 2).<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> “There a few , if any, economies of scale in agricultural production, but that hired labor (in contrast to family labor) requires costly supervision. These advantages can, however, be offset by credit market disadvantages which may arise due to the high transaction costs associated with providing credit to small producers” (DEININGER & BINSWANGER, 1998: p. 6).

<sup>18</sup> “We find that initial income inequality is not a robust determinant of future growth. By contrast, initial inequality of assets, as proxied by the distribution of land, has a significant effect on subsequent growth both in the overall sample and for developing countries separately. Only two of the 15 developing countries with a Gini coefficient for the distribution of land in excess of 70

Estes são os princípios segundo os quais o Banco Mundial afirma orientar a construção de sua atual política de terras, constituída pelos oito componentes-chave abaixo apresentados. Perceber-se-á que, dos três princípios elencados, apenas o segundo ganha alguma tradução prática.

## 3.2. Componentes-chave

### 3.2.1. Mercados de compra e venda

Historicamente, as relações de compra e venda foram vistas como o *principal* meio de alocação de recursos para produtores mais eficientes. Recentemente, entretanto, o Banco Mundial vem reavaliando as suas posições iniciais sobre as potencialidades dos mercados de compra e venda, sem dúvida motivado pelas críticas e pelo reconhecimento dos próprios resultados desse processo. Surge, daí, uma abordagem pouco mais matizada, que busca entender de maneira mais interconectada o funcionamento de diferentes mercados e dos diversos fatores neles intervenientes. Como explicam Deininger e Binswanger:

**O Documento de Políticas de Reforma Agrária do Banco Mundial de 1975 apontou as vendas de terras como a principal instituição para melhorar a eficiência de seu uso, transferindo-as de maus para bons administradores (...)** Evidências disponíveis desde então sugerem que, em situações onde os outros mercados são imperfeitos, mercados de vendas de terras podem melhorar bem menos a eficiência que mercados de arrendamento de terras (...) Uma grande razão para os mercados de venda de terra não levarem à alocação mais eficiente é que (...) com mercados intertemporais imperfeitos, o valor da possibilidade de usar a terra como garantia em mercados formais de crédito será capitalizado no preço das terras. Como consequência, o preço de equilíbrio da terra em dados custos creditícios excederá o presente valor descontado da faixa de renda que pode ser produzida pela terra (...) Uma segunda razão é que, onde o acesso a mercados de crédito e seguros é imperfeito, choques podem forçar os pobres a vender suas terras em períodos de crise (...) Um outro fator (...) [é] que, especialmente em países com uma distribuição dualista da propriedade de terras, os mercados de venda de terras são altamente segmentados no sentido de que – apesar de haver uma considerável quantidade de transações de terras no interior de grupos por tamanho das fazendas (isto é, grandes ou pequenos agricultores) – vendas de terras através das fronteiras de classes de tamanho das fazendas são praticamente inexistentes (...) Similarmente, o fato de certos custos (por exemplo, registro formal) associados a transações de terras serem independentes do tamanho da compra cria indivisibilidades que ou desencorajam pequenas transações de terras, ou as levam à informalidade onde tais custos não são cobrados (DEININGER & BINSWANGER, 1998: p. 18-19, grifo meu).<sup>19</sup>

---

managed to grow at more than 2,5 percent over the 1960-92 period” (DEININGER & SQUIRE, 1998: p. 2).

<sup>19</sup> “The World Bank’s 1975 Land Reform Policy Paper has focused on land sales as the main institution to achieve efficiency-enhancing transfers from bad to better managers (...) Evidence that has become available since then suggests that, in situations where other markets are imperfect, land sales markets may be even less efficiency enhancing than land rental markets (...)”

Mas trata-se de uma revisão parcial, pois a necessidade de se avançar na liberalização dos mercados de compra e venda segue inquestionável para o Banco Mundial. A única diferença em relação à situação anterior seria a de que, agora, tal liberalização deveria se dar de forma mais contextualizada e seqüenciada. A orientação central do Banco neste aspecto permanece sendo a de que os governos devem promover um conjunto de medidas para dinamizar o funcionamento desses mercados. De acordo com os próprios formuladores:

Para melhorar o funcionamento de mercados de venda de terras, os governos podem (em ordem de prioridade) eliminar distorções políticas remanescentes e tomar medidas para reduzir os custos de transação em mercados de venda e arrendamento de terras, estabelecer um imposto rural descentralizado e revisar a relevância das restrições ainda existentes na operação dos mercados de venda de terras (DEININGER & BINSWANGER, 1998: p. 19).<sup>20</sup>

Em relação à proposição anterior, portanto, não há qualquer mudança significativa em termos de base teórica. A modificação se resume ao lugar ocupado na hierarquia da política de terras: do lugar central, a compra e venda passou para um plano secundário.

### 3.2.2. Titulação de terras

Outro componente objeto de reavaliação mais recente pelo Banco Mundial são os programas de titulação individual (no Brasil, chamados de “regularização fundiária”). Esse tipo de programa foi aplicado em várias partes do mundo durante muitos anos como instrumento para criar as pré-condições para o surgimento e/ou ativação de mercados de terra. Os resultados foram bastante negativos, especialmente no continente africano (EL-GHONEMY, 2002a, 2002b e 2001), onde os direitos comunais e consuetudinários sempre ocuparam a primazia das relações sobre a posse da terra rural. O Banco Mundial (2003a) não tem essa avaliação, tanto que insiste nesse tipo de programa. Porém, há uma revisão parcial sobre o papel e a oportunidade desses programas:

---

One major reason for land sales markets not leading to first best allocation is that (...) with imperfect inter-temporal markets, the value of the ability to use land as a collateral in formal credit markets will be capitalized into land prices. As a consequence, the equilibrium price of land at given credit costs will exceed the present discounted value of the income stream that can be produced from the land (...) A second reason is that, where access to markets for credit and insurance is imperfect, shocks may force the poor to sell of land in periods of distress (...) A further factor (...) [is] that, especially in countries with a dualistic distribution of land ownership, land sales markets are highly segmented in the sense that – despite a considerable amount of land transactions within farm size groups (i.e., large or small farmer) – land sales across farm-size class-boundaries are virtually absent (...) Similarly, the fact that certain costs (e.g. formal registration) associated with land transactions are independent of the size of the purchase creates indivisibilities that would either discourage small land transactions or drive them into informality where such costs are not incurred” (DEININGER & BINSWANGER, 1998: p. 18-9, grifo meu).

<sup>20</sup> To improve the functioning of land sales markets, governments can (in order of priority) eliminate remaining policy distortions and take measures to reduce transaction costs in land rental and sales markets, establish a decentralized land tax, and review the appropriateness of remaining restrictions on the operation of land sales markets (DEININGER & BINSWANGER, 1998: p. 19).

O registro e a titulação de terras têm há muito sido vistos como os **principais instrumentos** para o aumento da segurança da posse, fortalecendo um frutífero mercado de terras e facilitando o uso da terra como garantia em mercados de crédito (DEININGER & BINSWANGER, 1999: p. 259, grifo meu).<sup>21</sup>

Ahora se reconoce ampliamente que el enfoque **casi exclusivo** del documento de 1975 en la titulación formal fue inapropiado, y que se requerirá mucha mayor atención a la legalidad y legitimidad de los arreglos institucionales existentes. (BANCO MUNDIAL, 2003b: p. 24, grifo meu).

Pela leitura atual, é preciso definir *a priori* a quais objetivos a titulação deveria atender:

A experiência com projetos do Banco Mundial também tem demonstrado que a titulação não é uma panacéia para atingir uma ampla variedade de objetivos ao mesmo tempo. O objetivo – seja ele melhorar o acesso ao crédito, aumentar a segurança da propriedade ou ativar mercados de terras – deve ser claro (DEININGER & BINSWANGER, 1999: p. 259-60).<sup>22</sup>

O Banco, portanto, apresenta certa cautela em relação aos programas de titulação, embora os objetivos a serem alcançados permaneçam indiscutíveis. Tanto assim que, se por um lado, há um movimento interno de valorização das “vantagens” dos sistemas comunais em determinadas situações – por exemplo, onde a questão seja politicamente explosiva, ou onde os custos da titulação privada sejam excessivamente altos –, por outro lado mantém-se a orientação de perseguir formas cada vez mais privadas de propriedade da terra, vistas como sinônimo de evolução e desenvolvimento. É o que Deininger e Binswanger pontuam:

A política de reforma agrária de 1975 do Banco Mundial recomendou que os sistemas de posse comunal fossem abandonados em favor de títulos de propriedade individual e da subdivisão das terras de uso comum. Hoje, reconhece-se que alguns dos arranjos de posse comunal podem aumentar a segurança da posse e proporcionar uma (limitada) base para transações de terras com **melhor relação custo-benefício** que títulos individuais. Onde este é o caso, governos podem achar útil reduzir o custo de cooperação, aumentar o controle público e facilitar uma **evolução gradual** dos sistemas comunais em direção a necessidades emergentes, possivelmente no sentido de uma **maior individualização dos direitos de propriedade com o tempo** (1999: p. 248, grifos meus).<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> “Land registration and titling have long been viewed as the **main instruments** for increasing tenure security, empowering a flourishing land market, and facilitating the use of land as collateral in credit markets” (DEININGER & BINSWANGER, 1999: p. 259, grifo meu).

<sup>22</sup> “Experience with World Bank projects has also demonstrated that titling in not a panacea for achieving a wide variety of divergent goals at the same time. The objective – whether it is to improve credit access, increase tenure security, or activate land markets – must be clear” (DEININGER & BINSWANGER, 1999: p. 259-60).

<sup>23</sup> “The 1975 World Bank land policy reform recommended that communal tenure systems be abandoned in favor of freehold titles and the subdivision of the commons. Today it is recognized that some communal tenure arrangements can increase tenure security and provide a (limited) basis for land transactions in ways that are **more cost-effective** than freehold titles. Where that is

De acordo com os teóricos do Banco Mundial, para melhorar a performance dos programas de titulação, seria preciso garantir certas pré-condições, dentre as quais: a) a existência de mercados de crédito formal que aceitem a terra titulada como garantia para a obtenção de financiamentos; b) a eliminação de restrições de ordem social, política e cultural que impeçam a emergência de mercados de compra e venda de terras; c) a existência de uma base legal e uma infra-estrutura institucional capaz de administrar o programa, proteger grupos politicamente frágeis e garantir a propriedade legítima da terra, pois, do contrário, as relações de poder deturpariam todo o processo; d) que a oferta de titulação seja superior à demanda, de modo a reduzir os custos de transação posteriores (DEININGER & BINSWANGER, 1998: p. 15-6).

Em síntese, para o Banco Mundial, os programas de titulação deveriam ser implementados sistematicamente junto a uma série de outras ações e integrados numa estratégia mais ampla de desenvolvimento dos mercados de terras e correlatos, e não, como no passado, executados pontualmente na forma de programas segmentados. É o que se pode depreender da orientação dada por Deininger e Feder:

**Aunque no cabe la menor duda de que aumentar la seguridad de la tenencia tiene un enorme potencial para estimular la inversión y la productividad, ya no se considera la titulación como la única forma de alcanzar este objetivo.** Dadas las imperfecciones de otros mercados de factores, así como la dificultad de registrar derechos a la tierra múltiples y que en ocasiones se traslapan, necesitan considerarse con anticipación los costos (para la primera titulación y el registro de transacciones posteriores), así como las consecuencias negativas que podría tener la titulación en la igualdad. Llevar a cabo estas acciones puede conducir a un enfoque más diferenciado donde, en muchas zonas, las medidas que todavía están lejos de alcanzar la individualización podrían elegirse para incrementar la seguridad de la tenencia y la inversión, por lo menos en el corto y mediano plazos. Lo anterior sugiere que **cuando se opta por la titulación, deberá ubicarse dentro de un programa más amplio de desarrollo del mercado rural de factores, adoptar un enfoque integrado, adaptar soluciones a las necesidades específicas de una localidad dada, alcanzar una cobertura sistemática e incluir campañas de difusión y publicidad, así como estar vinculada a la sociedad civil y al sector privado** (2002: p. 17, grifos meus).

### 3.2.3. Arrendamento

Segundo a atual reavaliação das diretrizes do Banco Mundial formuladas em 1975, houve, por um lado, uma “condenação prematura” do arrendamento que subestimou o seu potencial como meio de acesso à terra e, por outro, uma ênfase “exagerada” nos mercados de compra e venda. De acordo com a interpretação corrente, além das perdas de eficiência das relações de arrendamento serem menores do que se imaginara, haveria inúmeras vantagens em relação às transações de compra e venda, as principais das quais seriam: a)

---

the case, governments may find it useful to reduce the cost of cooperation, improve accountability, and facilitate a **gradual evolution** of communal systems to meet emerging needs, possibly for **greater individualization of property rights over time**” (DEININGER & BINSWANGER, 1999: p. 248, grifos meus).

custos de transação menores; b) menor vulnerabilidade em relação às “falhas” dos mercados de crédito; c) maior flexibilidade para encontrar arranjos condizentes com as especificidades locais; d) oportunidade para acumular recursos e experiência necessários à condição de proprietário (DEININGER & BINSWANGER, 1998 e 1999; BANCO MUNDIAL, 2003a). Conforme o último relatório sobre políticas de terra do Banco Mundial:

A enorme ênfase nos mercados de venda, comparada aos mercados de arrendamento, não se justifica. Restrições de renda e imperfeições dos mercados de crédito constituem-se em barreiras consideráveis ao acesso à terra pelos pobres e, portanto, depender de mercados de vendas como meio principal de acesso à terra seria inapropriado. Mercados de arrendamento são mais importantes quantitativamente e podem dar uma importante contribuição à produtividade, e freqüentemente também à redução da pobreza. Passos em direção a uma maior segurança de posse e à redução dos custos de transação através de contratos padronizados e melhores meios de resolução de disputas e aplicação da lei, além de uma disseminação mais sistemática da informação, serão fundamentais para concretizar o potencial máximo dos mercados de arrendamento e facilitar a emergência de contratos de longo prazo (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 187).<sup>24</sup>

Los mercados de arrendamiento se caracterizan por bajos costos de transacción y, en la mayoría de los casos en los que el arrendamiento se paga anualmente, sólo requieren un limitado desembolso de capital. Esto, unido a la capacidad de los participantes de ajustar los términos contractuales de manera que supere las fallas del mercado en los mercados de capitales y otros, implica que el arrendamiento es un medio más flexible y versátil que las ventas, para transferir tierra de productores menos productivos a otros más productivos. Así, el arrendamiento es más propenso a mejorar la productividad general y, adicionalmente, puede proporcionar un punto de partida para que los arrendatarios acumulen experiencia, y posiblemente en una etapa posterior hagan la transición a la propiedad de la tierra (BANCO MUNDIAL, 2003b: p. 13).

De acordo com o Banco Mundial, as relações de parceria também deveriam ser reabilitadas e estimuladas, especialmente na América Latina, onde existe um grau elevado de informalidade e de insegurança quanto aos direitos de propriedade e uso da terra:

La importancia de la seguridad de la tenencia para los mercados de arrendamiento es ilustrada por el hecho de que donde la tenencia es

---

<sup>24</sup> “Overemphasis on sales markets compared with rental markets is unwarranted. Given that wealth constraints and credit market imperfections pose considerable barriers to land access by the poor, relying on sales markets as the primary means for land access would be inappropriate. Rental markets are more important quantitatively and can make an important contribution to productivity, and often to poverty reduction as well. Steps to increase tenure security and reduce transaction costs through standardized contracts and better means of enforcement and dispute resolution and more systematic dissemination of information will be critical to fully realize the potential of rental markets and facilitate the emergence of long-term contracts” (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 187).

percibida como insegura, es improbable que se realicen contratos a largo plazo. De hecho, la tenencia relativamente insegura ha sido señalada como una de las razones claves de la virtual ausencia de contratos de arrendamiento a largo plazo en la mayoría de los países de América Latina. La literatura ha señalado largamente que los acuerdos de arrendamiento basados en rentas fijas en vez de rentas compartidas tienen más probabilidades de maximizar la productividad. No obstante, a los productores pobres es posible que no les ofrezcan contratos de renta fija debido al riesgo de incumplimiento. **En estas circunstancias, la aparcería ha surgido como la segunda mejor solución (...)** En la práctica se encontró que las pérdidas de eficiencia asociadas con contratos de aparcería eran relativamente pequeñas (BANCO MUNDIAL, 2003b: p. 13-4, grifo meu).

Com base nessas razões, o Banco defende a remoção das restrições ao funcionamento dos mercados de arrendamento de terras como medida de alta prioridade, trabalhando ativamente para a sua difusão e institucionalização:

Los mercados de arrendamiento, cuyos resultados en términos de equidad, productividad e inversión a largo plazo son más benéficos de lo que se había asumido, pueden atender casi todas las preocupaciones de productividad. Eliminar las restricciones restantes al funcionamiento de estos mercados es de **alta prioridad** (BANCO MUNDIAL, 2003b: p. 24, grifo meu).

**El Banco ha sido instrumental en la liberalización de los mercados de arrendamiento de tierras en una serie de países de Europa Oriental y América Latina** y está contribuyendo a evaluar los efectos de esta medida en una serie de países. Al disipar los temores de que estas medidas invariablemente perjudiquen a los pobres y al subrayar otros elementos que deben establecerse para que los mercados de arrendamiento de tierras funcionen, esto puede constituir un valioso aporte al diálogo de política en países que actualmente están reconsiderando los méritos de la prohibición de los arrendamientos de tierras (DEININGER, 2001a: p. 80, grifo meu).

Pode-se perceber que o fato desse tipo de relação social ser identificado há muito tempo como sinônimo de exploração do trabalhador rural e de retrocesso econômico por organizações camponesas de várias partes do mundo não tem qualquer revelância para o Banco Mundial.

#### **3.2.4. Modernização de cadastros, sistemas de registro de terras e informações de mercado**

Esta discussão é bastante nova e vem ganhando força e maior sistemática no interior do Banco Mundial, estando presente também nas discussões e propostas do BID, da FAO, da USAID e da União Européia. Basicamente, consiste na necessidade de se construir uma estrutura de “administração de terras” que seja capaz de: i) garantir a segurança dos direitos de propriedade e uso da terra; ii) superar o alto grau de informalidade dos mercados de terra, sobretudo na América Latina; iii) unificar informações legais e geográficas sobre a distribuição da propriedade fundiária; iv) prover informações necessárias ao funcionamento

do mercado imobiliário rural (preços, qualidade da terra, configuração dos mercados locais, etc.); v) baixar os custos de transação por meio da simplificação dos procedimentos de registro e cadastro e do barateamento do acesso a informações através da informatização (MELMED-SANJAK & LAVADENZ, 2002; DEININGER, 2001a; DEININGER & FEDER, 2002; GORDILLO, 2002; BID, 1998; UNIÃO EUROPEIA, 2004; GROppo et al., 2003).

Tal estrutura teria esferas de formulação e coordenação nacionais, mas sua execução seria descentralizada. Este ponto é central em toda o desenho da política de terras do Banco Mundial: avançar no processo de descentralização do Estado, no rastro da diretriz mais ampla de acelerar e aprofundar a reconstrução institucional apregoada pelas reformas de segunda geração. Como afirmam Deininger e Feder:

Aunque un marco legal apropiado sea una condición necesaria para que se materialice la actividad del mercado de tierras, este marco por sí solo será insuficiente a menos que existan instituciones que lleven a cabo la implementación y difusión a nivel local. En muchos países de Latinoamérica y África, se establecieron instituciones centralizadas para controlar los recursos de la tierra, que permanecieron relativamente sin ningún cambio después. **Avanzar hacia una estructura más descentralizada puede reforzar la transparencia y rendición de cuentas y ayudar a usar la administración de la tierra como un elemento de una estrategia que promueva la buena gobernanza, además de ahorrar costos y eliminar burocracias innecesarias.** Si bien las entidades centralizadas deben permanecer a cargo de la formulación de políticas, coordinación y establecimiento de estándares y normas, la experiencia muestra que la administración cotidiana y la operación del registro puede y debe llevarse a cabo a nivel local (2002: p. 18-9, grifo meu).

Para o Banco Mundial, uma das principais dificuldades nessa área seria enfrentar os interesses próprios da “burocracia central”, i.e., dos grandes aparatos burocráticos (criados, normalmente, no bojo de processos de reforma agrária) voltados para a regulação das relações de propriedade e uso da terra rural. Toda a literatura do Banco é pródiga em delimitar esse personagem – a “burocracia central” – como antagonico à modernização e mesmo à reforma agrária. Estima-se que seja considerável o poder de vocalização e resistência institucional desse segmento (DEININGER & FEDER, 2002: p. 47), de tal maneira que toda a ação ideológica do Banco Mundial se dirige para desqualificá-lo política e moralmente, a fim de legitimar a descentralização do Estado, a criação de novos arranjos público-privados e, mais amplamente, a desfederalização da política agrária dos países “clientes”.

### 3.2.5. Mecanismos de resolução de conflitos

Além de mecanismos de acesso à terra pelo mercado e da clarificação de direitos de propriedade e posse da terra rural, o Banco Mundial defende a criação de organismos descentralizados para a resolução de conflitos agrários. Ganha revelo a discussão sobre a experiência dos tribunais agrários descentralizados no México e a proposta de tribunais itinerantes em debate em vários países africanos (BANCO MUNDIAL, 2003a). Uma das preocupações de fundo, nesse ponto, reside em construir instrumentos que garantam o

ambiente de “paz social” necessário à atração de capitais privados (inclusive estrangeiros) ao meio rural. Deininger e Feder pontuam com clareza essa posição:

Establecer un marco legal que minimice el surgimiento de nuevos conflictos y proporcione mecanismos accesibles y procedimientos para resolver antiguas disputas, es una condición necesaria pero no suficiente para una estructura de administración sostenible de tierras. Por consiguiente, es esencial contar con instituciones que sean accesibles de manera local, es decir, una infraestructura administrativa o judicial que pueda resolver rápida y con autoridad las demandas en conflicto. Como este tipo de conflictos comprende normalmente zonas de alto potencial o zonas urbanas periféricas, las pérdidas económicas que se apliquen podrían ser enormes (...) Aunque la prioridad es implementar una legislación que evite la aparición de nuevos conflictos, muchos países enfrentan acumulación de conflictos que pueden necesitar años para resolverse. **Como el conflicto cohibe las nuevas inversiones, la imposibilidad de resolverlo con prontitud puede representar una limitación inexorable para atraer inversionistas extranjeros** (2002: p. 16, grifo meu).

### 3.2.6. Tributação

Ainda que sem a mesma ênfase atribuída às ações anteriores, o Banco Mundial aborda também a questão da tributação, revelando pouco entusiasmo em relação à viabilidade política das propostas de tributação progressiva da terra rural. Por exemplo:

Varios países han intentado implementar impuestos sobre la tierra progresivos, donde la tasa de impuestos se incrementaría con la superficie del terreno o su valor, como medio para hacer menos atractiva la especulación sobre la tierra e obligar a los grandes terratenientes a explotar su tierra de manera más intensiva, o a dividir los grandes patrimonios. **La experiencia con este instrumento no ha sido muy positiva**, ya que la implementación y recaudación de impuestos sobre la tierra progresivos se han visto frustradas por la resistencia y dificultades políticas en países tan diversos como Argentina, Bangladesh, Brasil, Colombia y Jamaica (...) Aunque los impuestos a la tierra progresivos son **poco factibles**, recaudar de manera efectiva un impuesto sobre la tierra que sea sencillo y uniforme es un objetivo realista (DEININGER & FEDER, 2002: p. 34, grifos meus).

A partir dessa análise, o Banco defende a municipalização do imposto sobre a terra como forma de: i) criar condições financeiras para a montagem de um aparato local de administração de terras; ii) incrementar as finanças locais e contribuir para o movimento mais amplo de descentralização do Estado; iii) melhorar o uso produtivo da terra (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 22; DEININGER, 2001a: p. 19; DEININGER & FEDER, 2002: p. 47). A diretriz política de fundo é a descentralização administrativa, a municipalização dos instrumentos de política agrária e, obviamente, o cumprimento do ajuste fiscal, o qual exige a desoneração do governo federal e o fortalecimento da base tributária local.

### 3.2.7. Privatização de fazendas coletivas e reestruturação agrícola

Este é um componente importante da política de terras do Banco Mundial e dirige-se à toda parte Oriental da Europa e à Comunidade dos Estados Independentes (ex-URSS). Grande parte da motivação para uma definição mais apurada da política de terras por parte do Banco Mundial está relacionada com a transformação da base de propriedade e a reestruturação agrícola daquelas sociedades em direção a um padrão cada vez mais capitalista e liberalizado. Conforme o último relatório do Banco Mundial sobre o tema:

Antes de 1989, todos os países da Europa Central e Oriental e membros da Comunidade dos Estados Independentes (CEI) caracterizavam-se por fazendas coletivas de grande escala. A coletivização havia sido imposta com base na crença da superioridade de grandes fazendas industriais e suas aparentes economias de escala, para ganhar acesso ao capital, superar imperfeições no mercado de insumos e na comercialização e prover outros serviços aos membros em tempos de necessidades. A evidência não sustenta a crença na existência de economias de escala na produção agrícola, exceto na comercialização e acesso a insumos. Virtualmente, em todos os casos de agricultura coletiva, a performance produtiva foi pífia (...) Ao longo da última década, o setor rural em praticamente todos os países da Europa Central e Oriental e da CEI passou por dramáticas mudanças, no contexto de uma transformação de uma estrutura de propriedade da terra mais coletiva para uma mais individualizada, caracterizada por uma alta correspondência às forças de mercado (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 134).<sup>25</sup>

Os resultados desse processo de privatização da estrutura fundiária vêm sendo aclamados pelo Banco Mundial como os mais pujantes no cenário mundial atual, superiores até mesmo ao legado redistributivo das grandes reformas agrárias do século XX. Há pouquíssimo debate sobre esse assunto no Brasil. Vale à pena conferir na íntegra dois registros documentais importantes a esse respeito. O primeiro, já em 1997, afirmava que:

Desde 1990 o Grupo do Banco Mundial tem apoiado o governo russo na implementação de políticas de reforma agrária. O princípio da propriedade privada da terra agora é protegido pela Constituição e fazendas familiares privadas tornaram-se aceitas no interior (...) Dois objetivos principais da política de terras foram incorporados à porção de reforma estrutural da linha de crédito do FMI para a Rússia. Estes eram a clarificação e proteção dos direitos à terra para os **dez milhões de**

---

<sup>25</sup> “Prior to 1989 all these Central and Eastern European (CEE) and Commonwealth of Independent States (CIS) countries were characterized by large-scale collective farming. Collectivization was imposed based on a belief in the superiority of large industrial farms and their apparent economies of scale and to gain access to capital, overcome imperfections in input and output markets, and provide other services to members in times of need. The evidence does not support the belief in the existence of economies of scale in agricultural production except for marketing and input access. In virtually all cases of collective agriculture, productive performance was dismal (...) Over the last decade, the rural sector in virtually all the countries of CEE and CIS has undergone dramatic change in the context of the shift from a collective to a more individualized structure of land ownership characterized by greater responsiveness to market forces” (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 134).

**membros** dos grandes coletivos e a introdução de mecanismos de hipoteca de terras. **Os objetivos dessa política foram atingidos durante os três primeiros meses de 1996** (BANCO MUNDIAL, 1997a: p. 84, grifos meus).<sup>26</sup>

O segundo, mais recente, assume tom ainda mais eufórico:

**En comparación con las reformas agrarias tradicionales** y aunque en la mayoría de los países la agenda para la reestructuración de la explotación agrícola está lejos de concluir, **los cambios ocasionados por la privatización de tierras en países de Europa del Este y de la CEI han sido considerables comparados con cualquier estándar. En menos de una década, los países de Europa Central y de la CEI, respectivamente, han transferido 33 millones ó más de 100 millones de hectáreas de la propiedad y administración colectiva a la individual.** Estas cifras superan las transferencias a los ejidos durante la reforma agraria de México, que se extendió casi un siglo (de 1917 a 1992) así como la reforma agraria de Brasil, que duró 30 años y mediante la cual se transfirieron cerca de 11 millones de hectáreas, gran parte de las cuales se encontraban en zonas fronterizas, y la exitosa reforma agraria de Japón que implicó la transferencia de 2 millones de hectáreas (en comparación con las 0.5 y 0.2 millones de hectáreas en Corea y Taiwán) (DEININGER & FEDER, 2002: p. 43, grifos meus).

Em que pese a exaltação, membros do *staff* do Banco Mundial já vêm reconhecendo que não se consumaram as expectativas iniciais de que a liberalização econômica e a privatização seriam suficientes para se criar uma estrutura competitiva de pequenos e médios agricultores proprietários:

La pasada experiencia sugiere que **las creencias iniciales de que la privatización conduciría al rápido establecimiento de una estructura agrícola familiar, eran demasiado simplistas** (DEININGER & FEDER, 2002: p. 44, grifo meu).

A experiência das economias de transição demonstra que **os mercados são instituições complexas que não surgem automaticamente** e que, mesmo onde eles podem ser colocados para funcionar adequadamente, não são um fim em si mesmos, mas devem contribuir para objetivos sociais mais amplos. **Através de suas políticas macroeconômicas, estrutura legal e as instituições para implementá-la, os governos desempenham um papel fundamental na criação das condições e**

---

<sup>26</sup> “Since 1990 the World Bank Group has supported work of the Russian government in implementing land reform policies. The principle of private land ownership is now protected by the constitution, and private family farming has become accepted in the countryside (...) Two critical land policy objectives were incorporated into the structural reform portion of the International Monetary Fund’s Extended Fund Facility for Russia. These were clarification and protection of land rights for the **ten million members** of the large collectives, and introduction of mechanisms to mortgage land. **These policy objectives were achieved during the first three months of 1996**” (BANCO MUNDIAL, 1997a: p. 84, grifos meus).

**incentivos dentro dos quais os mercados funcionam** (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 187, grifos meus).<sup>27</sup>

A avaliação das “lições” desse processo vem ensejando todo um conjunto de debates e propostas no interior do Banco Mundial. Pelo que se pôde acompanhar, a definição da política de terras para aquela região ainda é um processo em aberto. Porém, no fundamental, a percepção predominante atualmente é a de que seria preciso avançar na definição de um marco legal, bem como construir instituições que fornecessem as condições para a funcionalidade dos mercados e, sobretudo, incrementassem a competitividade desses novos segmentos privados.

### 3.2.8. Reforma agrária redistributiva

Como já foi anteriormente mencionado, o Banco Mundial reconhece publicamente a necessidade de se realizar reformas agrárias em sociedades marcadas por alto grau de concentração da propriedade da terra, de forma a aumentar a produtividade, melhorar a equidade social e reduzir a pobreza. No último relatório sobre política de terras, essa posição foi reiterada:

A extrema desigualdade e a freqüentemente ineficiente distribuição de terras observada em muitos países em desenvolvimento foi, na maioria dos casos, o resultado de relações de poder e políticas distorcidas, e não culpa das forças de mercado. A análise desses fenômenos indica também que, em muitas dessas situações, não se pode esperar que os mercados sozinhos levem a uma redistribuição de terras na velocidade necessária para maximizar a eficiência e o bem-estar. Isso pode justificar o apoio à redistribuição de terras tanto sob as bases da eficiência produtiva quanto dos amplos impactos sociais da extrema desigualdade na distribuição dos bens produtivos (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 143).<sup>28</sup>

Ocorre que, quando se refere à “reforma agrária redistributiva”, o Banco Mundial, na verdade, refere-se ao modelo de reforma agrária de mercado (MRAM). Opera-se aqui mais um “deslizamento semântico”, à semelhança da operação anterior que conseguiu nomear de “reformas” o que efetivamente não passou de contra-reformas.

---

<sup>27</sup> “The experience of transition economies demonstrates that **markets are complex institutions that do not emerge automatically**, and that even where they can be made to work well, they are not an end in themselves, but should contribute to broader social goals. **Through its macroeconomic policies, the legal framework, and the institutions to implement it, government plays a critical role in creating the conditions and incentives within which markets operate**” (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 187, grifos meus).

<sup>28</sup> “The extremely unequal and often inefficient distribution of land ownership observed in many developing countries was in most cases the outcomes of power relationships and distortionary policies rather than market forces. The analysis of these phenomena also indicates that in many of these situations one cannot expect markets alone to lead to land redistribution at the rate would be required to maximize efficiency and welfare outcomes. This can provide a justification for support to land redistribution both on grounds of productive efficiency and of wider social impact of extreme inequality in the distribution of productive assets” (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 143).

Por outro lado, é interessante notar que, no decorrer da disputa política com os movimentos sociais, o Banco Mundial foi mudando a nomenclatura do MRAM, porém sem alterar seus pressupostos. Assim, a expressão original “reforma agrária assistida pelo mercado” (*market-assisted land reform*) foi dando lugar a expressões como reforma agrária “negociada” (DEININGER, 1998), “baseada na comunidade” (DEININGER, 2001b) e “administrada pela comunidade” (DEININGER, 2001a). A intenção dessa operação foi apagar a referência ao “mercado”, como se a centralidade do modelo residisse na “comunidade”. Isto não procede, como será analisado nos próximos capítulos.

Se o leitor se interessasse em perseguir as operações de “deslizamento semântico” entre o MRAM e a reforma agrária redistributiva, perceberia que os exemplos se repetem *ad nauseam* (VAN SCHALKWYK & VAN ZYL, 1995: p. 205; BANCO MUNDIAL, 1997a: p. 6 e 36; DEININGER, 2001a: p. 75-6). Eis apenas dois, produzidos num intervalo de quatro anos entre um e outro:

**A reforma agrária redistributiva** está ressurgindo como uma importante questão política em muitos dos países clientes do Banco. O **modelo de reforma agrária dirigida pela comunidade**, que está sendo implantado em alguns países, **fornece uma maneira de conduzir a reforma agrária** de modo a permitir aumentar a igualdade e a eficiência sem prejudicar o funcionamento regular dos mercados de terras (...) Isto permite ao Banco mostrar que **há uma maneira mais efetiva** de lidar com problemas de equidade que as múltiplas distorções que ao longo do tempo foram impostas ao funcionamento dos mercados de terras, dando, assim, uma contribuição à tarefa maior de remover distorções que freqüentemente impedem o acesso dos pobres à terra (DEININGER, 2001b: p. 19, grifos meus).<sup>29</sup>

O Banco irá ajudar programas de reforma agrária redistributiva em países com uma distribuição desigual de terras. O Banco ajudou a África do Sul no período 1992-1994 a desenvolver **um programa de reforma agrária redistributiva, baseado em transações negociadas ou voluntárias entre compradores e vendedores**, ao mesmo tempo em que subsidiava os pobres sem terra, a fim de lhes permitir adquirir terras. Essa abordagem, chamada de **reforma agrária “negociada” ou “assistida pelo mercado”**, também está sendo desenvolvida na Colômbia, Brasil e Guatemala. Todos os três países estão preparando projetos de reforma agrária com a assistência do Banco (BANCO MUNDIAL, 1997a: p. 85, grifos meus).<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> “**Redistributive land reform** is re-emerging as an important policy issue in many of the Bank’s client countries. The **model of community-managed land reform**, which is being implemented in projects in a number of countries, **provides a way of conducting land reform** in a way that would allow to increase equity and efficiency without undermining the functioning of regular land markets (...) It allows the Bank to show that there is **a more effective way** of dealing with equity concerns than the manifold distortions which have, over time, been imposed on the functioning of land markets, thereby making a contribution to the broader task of removal of distortions that often hinder access to land by the poor” (DEININGER, 2001b: p. 19, grifos meus).

<sup>30</sup> “The Bank will assist with redistributive land reform in countries with unequal distribution of land. The Bank helped South Africa over 1992-94 to design **a redistributive land reform program, which relies on voluntary and negotiated transactions between buyers and sellers**, while providing grants to the landless poor to enable them to purchase land. This approach, called

Trata-se, como pode-se ver claramente, de mais uma tentativa de transubstanciação operada pelos intelectuais do Banco Mundial. Mais à frente, analisa-se o MRAM em detalhe, mostrando por que o novo modelo em nada se assemelha a uma reforma agrária redistributiva.

### 3.3. Atualizações estratégicas na forma de implementação e no conteúdo

Algumas atualizações de fundo informam o conjunto de linhas de ação que constituem a política de terras do Banco Mundial, configurando uma efetiva mudança de estratégia. Em outras palavras: embora os princípios advogados no documento de 1975 permaneçam sem alterações, os caminhos pelos quais deveriam ser implementados se modificaram. Como afirmam Deininger e Binswanger:

Estas bases conceituais da política do Banco continuam tão válidas hoje quanto elas foram há mais de 20 anos atrás. Contudo, mudanças abrangentes no cenário internacional, dentre as quais o colapso do comunismo, o fim da Guerra Fria e o amplo movimento em direção à liberalização do comércio agrícola, mudaram consideravelmente a maneira através da qual esses princípios são implementados na prática (1998: p. 2).<sup>31</sup>

A primeira atualização é a de que em vez de intervenções estritas em áreas específicas, para daí se chegar a um “diálogo político” mais amplo, a nova estratégia do Banco Mundial recomenda a articulação prévia da política de terras a um processo de negociação mais abrangente, de modo a aliviar possíveis tensões. Na síntese de Deininger e Binswanger:

O Banco descobriu que a antiga abordagem de iniciar pequenas intervenções em áreas individuais (como a titulação) para estabelecer a base para uma ampla política de diálogo não alcançou esse objetivo. Ela foi gradualmente substituída por uma estratégia que visa basear intervenções no mercado de terras em uma ampla e abrangente política de diálogo e consenso no país cliente. Em países onde a questão agrária foi no passado a causa de guerras, revoluções e conflitos civis, atingir tal consenso requer tempo e um diálogo permanente sobre fatores-chave entre governo, ONGs e sociedade civil. Iniciar tal processo, assegurar sua integração em uma ampla estrutura de intervenções para o desenvolvimento rural e fortalecer a capacidade de atores-chave tornou-se um componente fundamental da “política de terras” do Banco (DEININGER & BINSWANGER, 1998: p. 2).<sup>32</sup>

---

**‘negotiated’ or ‘market-assisted’ land reform**, is also being piloted in Colombia, Brazil, and Guatemala. All three countries are preparing projects for land reform with Bank assistance” (Banco Mundial, 1997a: p. 85, grifos meus).

<sup>31</sup> “These conceptual foundations of the Bank’s policy remain as valid today as they were more than 20 years ago. However, sweeping changes in the international environment, among them the collapse of communism and the end of the cold war and the broad move towards liberalization of agricultural trade, have considerably changed in the way in which these principles are implemented in practice” (1998: p. 2).

<sup>32</sup> “The bank discovered that the past approach of initiating narrow interventions in individual areas (such as titling) to establish the basis for a broader policy dialogue did not reach this objective. It

As motivações para tal mudança remetem a três ordens de pressão. Em primeiro lugar, a necessidade de esvaziar o conflito inerente ao problema agrário, a qual tende a ser agudizada por intervenções tópicas que visibilizam o Banco Mundial como único ou principal responsável pelas mesmas.

Em segundo lugar, a consciência de que o elevado grau de fracasso técnico e social dos projetos do Banco pelo mundo – especialmente aqueles voltados à área do desenvolvimento rural – deveu-se, em grande medida, ao seu caráter ultra-centralizado e à sua execução de cima para baixo (BANCO MUNDIAL, 1992; BINSWANGER, 1995; BANCO MUNDIAL, 2002a). Daí a preocupação com arranjos mais concertados como meio de se construir apoio político e viabilizar canais de participação social, os quais passam a ser valorizados como instrumentos necessários ao desempenho dos projetos do Banco. O componente de “participação social”, assim, é incorporado à política de terras como instrumento de legitimação.

Em terceiro lugar, a própria evolução recente do debate internacional sobre desenvolvimento rural, que evidencia a necessidade de conexão entre ações micro e macro, entre projetos específicos e estratégias abrangentes, ainda que não necessariamente tal articulação, operada no plano do discurso, materialize-se em projetos e políticas concretas.

Vale destacar, quanto a este ponto, que os setores do Banco Mundial à frente da discussão sobre políticas de terra (BANCO MUNDIAL, 2003a), por um lado, e sobre desenvolvimento rural (BANCO MUNDIAL, 1997a, 2001a e 2002a), por outro, reiteradamente manifestam a convocação para que essas temáticas sejam melhor incluídas nas estratégias de assistência aos países (CASs)<sup>33</sup>. O objetivo é articular o manejo da política macroeconômica e o roteiro de reformas estruturais à política de terras e à agenda de desenvolvimento rural.

A segunda mudança estratégica operada pela atual política de terras diz respeito à escala em que os projetos devem ser implementados. Em razão da “sensibilidade política” das questões relacionadas à propriedade e ao uso da terra, o Banco passou a seguir a orientação de inicialmente implementar projetos-piloto em pequena escala. O objetivo é ganhar legitimidade política e social por efeitos de demonstração, a partir dos quais tais projetos seriam ampliados:

A sensibilidade política da questão agrária e a necessidade de adaptar a implementação a condições locais específicas freqüentemente requerem a

---

was gradually replaced by a strategy that aims to base land market interventions on a broad and encompassing policy-dialogue and consensus in the client country. In countries where land issues have in the past been the cause of wars, revolutions, and civil strife, reaching such a consensus does require time and a sustained dialogue on key policy issues between government, NGOs, and civil society at large. Initiating such a process, ensure its integration into a broader framework of rural development interventions, and strengthening the capacity of key players has become a critical component of the Bank’s ‘land policy’” (DEININGER & BINSWANGER, 1998: p. 2).

<sup>33</sup> As Estratégias de Assistência aos Países (*Country Assistance Strategies – CASs*) são documentos elaborados pelo Banco Mundial e aprovados pela sua direção para cada “cliente” com certa periodicidade (para o Brasil, a cada quatro anos), nos quais se faz uma análise da situação econômica nacional. Obrigatoriamente, são tomados como referência para a elaboração de qualquer projeto e a aprovação de qualquer operação de empréstimo. Fundamentalmente, são documentos de planejamento e de compromisso político, pois estabelecem as macro-orientações a serem seguidas pelo Banco Mundial durante determinado período. Sua produção reflete o caráter ultra-especializado que o monitoramento do Banco Mundial passou a ter desde o final dos anos 80.

demonstração da viabilidade das políticas propostas em escala menor antes que os governantes queiram adotá-las em uma base mais ampla. Em resposta a essa necessidade, os projetos do Banco na área rural são, em muitos casos, precedidos por projetos-piloto abrangentes em regiões diversas, para que se beneficiem do retorno dos interessados locais e para assegurar que o projeto seja adequado e implementável sob as condições locais (DEININGER & BINSWANGER, 1998: p. 2).<sup>34</sup>

Este ponto revela, além da evidente preocupação em contornar eventuais críticas e resistências, uma tentativa de adequar a política de terras às especificidades locais, em sintonia com as diretrizes centrais das reformas de segunda geração. Por isso, para o Banco Mundial, os projetos para a área agrária devem ser implementados *seletivamente* e estar subordinados à busca do melhor *seqüenciamento*, conforme a realidade de cada país ou região. É o que afirma o relatório atual sobre políticas de terra, em dois momentos:

O desafio à frente é traduzir os acordos emergentes em programas específicos em nível nacional e regional que possam ser integrados às estratégias de desenvolvimento mais amplas dos países (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 189-90).<sup>35</sup>

Los asuntos de política de tierras son complejos, específicos de cada país, por naturaleza de largo plazo y com frecuencia políticamente controvertidos (...) Para evitar el estancamiento o la inacción, será decisiva la secuencia apropiada de reformas y la atención a su economía política (BANCO MUNDIAL, 2003b: p. 24).

A terceira atualização estratégica do Banco Mundial na área das políticas de terra diz respeito à compreensão do caráter interconexo do funcionamento dos diferentes mercados e dos fatores neles intervenientes, em grande medida acentuada pela percepção acerca dos limites da experiência de liberalização dos mercados nas chamadas “economias em transição” (antigo bloco soviético). Trata-se de uma visão mais integrada sobre o conjunto de fatores que interferem nos processos de liberalização dos mercados fundiários, sempre com o objetivo de elevar a produtividade da terra, maximizar o grau de transferibilidade dos imóveis rurais e garantir a segurança dos direitos de propriedade e uso. Nas palavras de seus formuladores:

Além de clarificar as precondições necessárias para que a titulação seja economicamente viável, pesquisas têm mostrado que em situações onde os mercados de crédito são imperfeitos, os benefícios dos programas de titulação podem facilmente favorecer os mais afortunados, implicando

<sup>34</sup> “The political sensitivity of the land issues, and the need to adapt implementation to location-specific conditions, often requires that the viability of proposed approaches be demonstrated in a small scale before policy-makers will be willing to adopt them on a broader basis. In response to this need, Bank projects in the area of land are in many cases preceded by extensive pilots in diverse regions to benefit from the feedback by local stakeholders and to ensure that the approach is suitable and implementable under local conditions” (DEININGER & BINSWANGER, 1998: p. 2).

<sup>35</sup> “The challenge ahead is to translate the emerging agreement into specific programs at the national and regional level that can be integrated into countries’ broader development strategies” (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 189-90).

uma necessidade de se prestar maior atenção ao funcionamento de outros mercados e ao impacto da titulação sobre a equidade. **Em vez de se esperar que a liberalização dos mercados de venda leve instantaneamente a transferências de terras para produtores mais eficientes**, agora se entende que sob imperfeições nos mercados (de crédito) comuns em áreas rurais, ou na presença de políticas distorcidas, os mercados de venda de terras podem não aumentar nem a eficiência nem a igualdade, [de modo que] uma abordagem mais integrada do desenvolvimento de mercados financeiros rurais torna-se necessária (DEININGER & BINSWANGER, 1998: p. 2, grifo meu).<sup>36</sup>

Esta abordagem sobre o funcionamento dos mercados desenvolvida pelo Banco Mundial configura não apenas uma *estrutura de interpretação* da realidade, que serve de substrato para a formulação de políticas, mas também um *pacote de políticas* a ser implementado tanto nas ditas “economias em transição”, como em sociedades marcadas por alto grau de concentração da propriedade da terra ou marcadas por processos de reforma agrária “incompleta”. Ou seja, trata-se de uma abordagem *expansionista*, a ser aplicável universalmente. É o que sinaliza Klaus Deininger:

Este foco no “desenvolvimento integrado de mercado de terras” que objetiva desenvolver mercados de terras em conjunto com mercados de outros fatores, pode demonstrar potencial não apenas em situações (...) em que a distribuição de terra é extremamente desigual. Ele pode oferecer apoio também a países (p.ex., Nicarágua, Honduras, El Salvador) nos quais grandes reformas não obtiveram o impacto desejado em termos de produtividade para explorar potencial produtivo do setor da reforma e pode oferecer uma “justa” solução de disputas em situações (p.ex., Uganda) onde demandas sobrepostas e longas disputas sobre a propriedade da terra afetaram severamente a produtividade do uso de terra (2000: p. 233).

### 3.4. Fatores de pressão pela retomada e impulso da política de terras

Durante os anos 80, as propostas ligadas ao desenvolvimento rural e, principalmente, à reforma agrária, foram obliteradas pela saturação da agenda internacional em função das políticas de ajuste estrutural. As diretrizes pró-reforma agrária contidas no documento do Banco Mundial de 1975, assim como as decisões da Conferência Mundial sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, promovida pela FAO em 1979, foram neutralizadas e deslocadas do debate internacional, então hegemônico pelo neoliberalismo (GROPPO, 1997). O pagamento da dívida externa e o ajuste fiscal,

---

<sup>36</sup> “In addition to clarifying the preconditions for titling to be economically viable, research has shown that in situations where credit markets are imperfect, the benefits from titling programs can easily favor the better off, implying a need for greater attention to the functioning of other factor markets and the equity impact of titling programs. **Instead of expecting liberalization of sales markets to lead to instantaneous transfers of land to more efficient producers**, it is now understood that under (credit) market imperfections common in rural areas or in the presence of policy distortions, land sales markets may increase neither efficiency nor equity and a more integrated approach to the development of rural factor markets is needed” (DEININGER & BINSWANGER, 1998: p. 2, grifo meu).

convertidos em imperativos políticos em inúmeros países, impossibilitavam qualquer tentativa de reforma agrária. Como assinalam Paolo Groppo e outros:

Na década seguinte à Conferência Mundial sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, as reformas agrárias continuaram, apesar de em ritmo bem mais reduzido. Uma razão para tanto foram os efeitos negativos dos programas de ajuste estrutural: países que poderiam se beneficiar da reforma agrária estiveram freqüentemente amarrados pelo peso da dívida, déficits orçamentários e a conseqüente redução do gasto público. Ao mesmo tempo, o emergente Consenso de Washington enfatizou o papel do mercado na alocação de terras aos produtores mais capazes. Esse período também viu uma crescente privatização de empresas, bancos e aparatos estatais que forneciam serviços, às vezes subsidiados, aos agricultores. Pouco foi feito para se criar substitutos a esses serviços estatais. Reformas nos regimes de comércio exterior e a remoção do controle de preços, por sua vez, forneceram incentivos às exportações agrícolas, uma oportunidade que foi usada principalmente pelos fazendeiros comerciais que sobreviveram ao período de reformas (GROPPO et al., 2003: p. 4).<sup>37</sup>

Tendo em vista que a virada neoliberal operada nos anos 80 marginalizou politicamente a temática agrária, e considerando que o Banco Mundial foi um dos agentes vitais na expansão do receituário neoliberal, a questão que se coloca é por que razão, ao longo da década de 90, o Banco Mundial retomou o tema das políticas de terra – inclusive a reforma agrária? Por que, afinal, o Banco elaborou uma estrutura de pensamento e vem formulando um conjunto coerente de políticas a serem implementadas? Defende-se aqui que essa tomada de posição foi motivada por força da confluência de determinadas oportunidades e necessidades.

No campo das oportunidades, a primeira a ser destacada foi a avaliação feita pelo Banco Mundial – e por diversos outros analistas e organismos internacionais – de que o fim da Guerra Fria teria trazido consigo a “desideologização” das questões ligadas à propriedade da terra, em especial a reforma agrária. Trata-se de uma tomada de posição recorrente nos documentos do Banco. Diferentemente dos anos 60 ou 70, quando a disputa pela reforma agrária estava no centro de uma ampla luta política, a queda do bloco socialista teria inaugurado uma nova fase, na qual essas questões poderiam ser tratadas de modo “pragmático” e “inovador” tanto por agências multilaterais como por governos

---

<sup>37</sup> “In the decade following World Conference on Agrarian Reform and Rural Development, agrarian reforms continued, but at a much reduced pace. One reason for this was the downstream effects of structural adjustment programmes: countries that could benefit from agrarian reform were often constrained by debt burdens, budget deficits and the consequent reduction in public spending. At the same time, the emerging Washington Consensus emphasized the role of the market to allocate land to the most able producers. This period also saw increasing privatization of agro-industrial, marketing, extension, banking and parastatal enterprises which had provided services, sometimes subsidised, to farmers. Little was done to generate substitutes for these state services. Reforms in foreign trade regimes and removal of price controls, for instance, provided incentives for agricultural exports, an opportunity that was used mostly by the commercial farmers that survived the reform period” (GROPPO et al., 2003: p. 4).

nacionais. Paolo Groppo, da Divisão de Desenvolvimento Rural da FAO, reproduz esse diagnóstico:

Os anos 1989-91 marcaram uma mudança relevante na nossa temática [a reforma agrária], com a queda do muro de Berlim e o desaparecimento da União Soviética (...) Ainda que o intervencionismo do Estado na economia tivesse sido claramente relativizado, a partir do começo da década de 80 com o auge do neoliberalismo, a reforma agrária manteve, porém, certa identificação com os “subversivos”, até que os feitos de 1989-91 encarregaram-se de desmoronar essa vertente política. O resultado dessas mudanças, de paradigma econômico e de situação política, levou a que, paralelamente à teorização sobre o fim da história, fosse considerado o fim do tema terra na agenda do desenvolvimento internacional. Datam dessa época as recomendações à FAO para eliminar a unidade técnica encarregada da reforma agrária. No entanto, contrariamente a estas expectativas, começou um fenômeno diametralmente oposto. Muitos países, liberados da carga política associada ao tema, e diante dos problemas ainda não resolvidos no que se refere a suas estruturas agrárias, solicitaram às agências internacionais voltarem a receber apoio técnico e encontrarem respostas a seus problemas (2000: p. 187-8).

Alain de Janvry e Elisabeth Sadoulet, dois intelectuais com bastante trânsito junto a organismos internacionais – em especial, Banco Mundial, FAO e BID –, fazem uma análise semelhante:

Debates ideológicos motivados pela Guerra Fria foram substituídos por considerações mais pragmáticas, compatíveis com as atuais forças da economia política e um contexto econômico globalizado (...) O ponto que marca a volta da questão à agenda do desenvolvimento tem sido a busca da implementação de mecanismos contínuos de ajuste no acesso à terra em oposição a reformas feitas de uma só vez e geralmente de modo dramático (...) Isto está abrindo uma nova era de políticas de reforma agrária, que ainda precisa ser amplamente explorada (2001: p. 21-2).<sup>38</sup>

Articulado à análise sobre a suposta “desideologização” da reforma agrária, outro fator importante contribuiu para redesenhar o debate e o campo de ações políticas do Banco Mundial nessa área: o próprio andamento das reformas estruturais, em especial a abertura comercial, a desregulamentação da economia e a reestruturação das políticas setoriais. De fato, os efeitos desse processo abriram espaço para uma possível ação diretiva do Banco Mundial no âmbito das políticas de terra. É o que se pode depreender da exposição de Deininger e Binswanger:

---

<sup>38</sup> “Ideological debates motivated by the cold war have been replaced by more pragmatic considerations, compatible with the current forces of the political economy and a globalized economic context (...) The turning point in placing the issue back on the development agenda has been to seek implementation of continuous mechanisms of adjustment in access to land as opposed to one-time and generally dramatic reforms (...) This is opening a new era of land policy reforms, which still largely need to be explored” (DE JANVRY & SADOULET, 2001: p. 21-2).

**A queda nos preços de terras associado a reformas macroeconômicas, juntamente com a perda de privilégios que eram concedidos a grandes fazendas por leis discriminatórias, proteção comercial e crédito subsidiado, fornecem a oportunidade de implementar uma reforma agrária que seja menos prejudicial ao funcionamento dos mercados (...)** A importância das questões fundiárias como estimulantes do crescimento econômico e redutoras da pobreza foi o ímpeto para o “Documento de Políticas de Reforma Agrária” do Banco Mundial de 1975. Naquele tempo, esse diálogo era complicado tanto por um ambiente econômico em que intervenções governamentais freqüentemente causavam desvios significativos nos preços de terras agrícolas em relação ao presente valor líquido dos lucros agrícolas, como por um contexto político no qual a terra era o centro de uma luta ideológica maior. **Hoje, em muitos países em desenvolvimento, a divisão ideológica diminuiu ou desapareceu e a necessidade de lidar com questões estruturais aumentou enormemente a demanda por sugestões de políticas. Essas considerações fornecem um momento oportuno para a revisão de políticas anteriormente recomendadas** (1999: p. 267-48, grifos meus).<sup>39</sup>

No caso da retomada do tema específico da reforma agrária pelo Banco Mundial, fica ainda mais claro o vínculo com as reformas estruturais. É o que sustenta o seu último relatório sobre políticas de terra:

Antes dos anos 1990, os constrangimentos político-ideológicos associados à Guerra Fria afetavam fortemente a natureza e o impacto de reformas agrárias redistributivas. Desde então, programas para ajustar e eliminar subsídios agrícolas criaram uma base melhor para a operação produtiva de pequenas propriedades rurais cultivando safras de alto valor (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 151).<sup>40</sup>

Já no campo das necessidades, três devem ser ressaltadas. A primeira diz respeito ao diagnóstico realizado pelo próprio Banco Mundial a respeito do fracasso dos projetos de “desenvolvimento rural integrado” (*integrated rural development*). Executados desde os

---

<sup>39</sup> **“The fall in land prices associated with macroeconomic reforms, along with the loss of the privileges that had been conferred on large farms by discriminatory laws, trade protection, and credit subsidies, provides an opportunity to address land reform that is less detrimental to the functioning of markets (...)** The importance of land issues in fostering economic growth and reducing poverty was the impetus for the World Bank’s 1975 ‘Land Reform Policy Paper’. At the time, this dialogue was complicated both by an economic environment in which government interventions often caused the prices of rural land to deviate significantly from the net present value of agricultural profits and by a political context in which land was at the heart of a broader ideological struggle. **In many developing countries today, the ideological divide has narrowed or disappeared, and the need to tackle structural issues has greatly increased the demand for policy advice. These considerations provide an opportune moment to review earlier policy recommendations”** (DEININGER & BINSWANGER, 1999: p. 267-48, grifos meus).

<sup>40</sup> “Before the 1990’s, the ideological and political constraints associated with the Cold War strongly affected the nature and impact of redistributive land reform. Since them, programs to adjust and eliminate agricultural subsidization have created a better basis for the productive operation of smallholder farms growing high-value crops” (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 151).

anos 70, consistiram em pacotes de apoio a pequenos agricultores, em muitos casos em oposição à reforma agrária (BINSWANGER, 1995b: p. 89).

Segundo Hans Binswanger (1995b: p. 89-90), economista *senior* do Banco Mundial, as causas principais do fracasso dos projetos de desenvolvimento rural integrado foram: i) a ausência de uma reforma prévia do ambiente político, de modo que políticas hostis à agricultura ou aos pequenos produtores permaneceram vigentes; ii) a falta de compromisso dos governos nacionais, que não honraram adequadamente o seu compromisso em prover a contraparte dos projetos; iii) a falta de acesso a tecnologias adequadas; iv) a inexistência de mecanismos de participação social, de sorte que o processo se deu, na grande maioria dos casos, “de cima para baixo”; v) problemas de coordenação dos projetos entre governos, Banco e burocracias estatais e paraestatais.

Diagnóstico semelhante pode ser encontrado em outros documentos importantes do Banco Mundial. Referindo-se ao projetos de desenvolvimento rural integrado, diz-se, por exemplo, que:

Estes falharam por serem excessivamente centralizados e implementados de cima para baixo. A maioria das decisões concernentes ao seu desenvolvimento e implementação eram tomadas por funcionários do governo central e as comunidades raramente se envolviam no desenvolvimento, implementação ou monitoramento dos projetos (BANCO MUNDIAL, 1997a: p. 5).<sup>41</sup>

De acordo com Binswanger, o fracasso de tais projetos ao longo dos anos 1980 teria desorientado o cerne da formulação política do Banco para o setor rural. Desde então, abandonando a tentativa de construir uma enfoque mais abrangente (como nos anos 1970), o Banco executaria apenas ações caso-a-caso:

O fracasso do desenvolvimento rural integrado deixou especialistas interessados na redução da pobreza rural dentro e fora do Banco bastante confusos. O Banco recuou de sua ambiciosa agenda dos anos 1970 em direção ao apoio a programas ou projetos de sub-setores específicos, cada qual lidando com um componente específico do desenvolvimento rural como extensão agrícola, irrigação em pequena escala, estradas rurais, educação primária ou atendimento à saúde, etc. Isso significa que o apoio à redução da pobreza rural tornou-se altamente seletivo dentro do programa do Banco, por vezes focalizado, já que em lugar algum foi possível apoiar todo o rol de intervenções necessárias a uma bem-sucedida redução da pobreza rural. A pior consequência do fracasso, contudo, tem sido a inabilidade em assistir países por meio de aconselhamento em políticas e programas que lhes permitiriam efetivamente implementar programas de desenvolvimento e redução da pobreza rural (BINSWANGER, 1995b: p. 89-90).<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> “These failed by being excessively centralized and top-down. Most decisions regarding their design and implementation were made by central government officials, and communities were rarely involved in project design, implementation, or monitoring” (BANCO MUNDIAL, 1997a: p. 5).

<sup>42</sup> “The failure of integrated rural development has left experts interested in rural poverty reduction inside and outside the Bank in disarray. The Bank has retreated from the ambitious agenda of the

Somada a questão do fracasso dos projetos de desenvolvimento rural integrado e de uma possível “desorientação”, outra questão também pressionou o Banco Mundial a retomar o tema agrário. Uma auditoria sobre o desempenho dos projetos financiados pelo Banco realizada em 1992, conhecida como Relatório Wapenhans (BANCO MUNDIAL, 1992), detectou elevado grau de fracasso na execução dos projetos de todos os setores em todos os países. Dos 1300 projetos analisados, 37,5% foram considerados “insatisfatórios” e – mais grave – em 78% dos projetos não foram sequer seguidas as diretrizes definidas pelo próprio Banco Mundial.

Esse relatório impactou o Banco Mundial, tanto que no documento de revisão da estratégia para o setor rural – endossado pela sua diretoria (BANCO MUNDIAL, 1997a) –, reiteraram-se as conclusões do Relatório Wapenhans. A partir de então, o Banco procedeu a uma reestruturação interna, com o objetivo de qualificar a formulação de políticas e melhorar a capacidade de execução de projetos, especialmente para o setor rural. Ainda sim, esse processo encontrava-se em estágio inicial em 1997, conforme está documentalmente registrado:

No passado, os projetos rurais freqüentemente obtinham piores resultados que outros projetos. Ao longo do período 1981-89, a performance dos projetos agrícolas era 10 pontos percentuais pior que a média do Banco. Contudo, a performance de projetos agrícolas tem melhorado firmemente desde 1989, quando 52% dos projetos concluídos obtiveram avaliação satisfatória. Durante o período 1990-94, o Departamento de Avaliação de Operações avaliou 64% dos projetos concluídos como satisfatórios, 5 pontos percentuais a menos que a média geral do Banco (...) O objetivo das revisões dos programas e outras medidas de melhoria da qualidade (...) é alcançar uma avaliação satisfatória de 80% do Departamento de Avaliação de Operações do ano fiscal de 2002 em diante (...) **Apenas com uma mudança dramática das práticas atuais será possível atingir um resultado satisfatório de 80% dentro dos próximos cinco anos** (BANCO MUNDIAL, 1997a: p. 52 e 9, grifo meu).<sup>43</sup>

---

1970s into the support of subsector-specific programmes or project, each dealing with a specific component of rural development, such as agricultural extension, small scale irrigation, rural roads, primary education or health care, etc. This means that support for rural poverty reduction has become highly selective within the Bank's programme, even spotty, as nowhere has it been possible to support the full array of interventions which are required for successful rural poverty reduction. The worst consequence of the failure, however has been the inability to assist countries with advice on policies and programmes which would enable them to successfully implement rural development programmes and reduce rural poverty” (BINSWANGER, 1995b: p. 89-90).

<sup>43</sup> “In the past agricultural projects often fared less well than other projects. Over the period 1981-89, the performance of agricultural projects was 10 percentage points worse than the Bank average. However, the performance of agricultural projects has steadily improved since 1989, when 52 percent of completed projects achieved a satisfactory rating. Over the period 1990-94, Operations Evaluation Department rated 64 percent of completed projects as satisfactory, 5 percentage points worse than the bankwide average (...) The objective of the portfolio reviews and other measures to enhance quality (...) is to achieve Operations Evaluation Department satisfactory ratings for 80 percent of completed projects by fiscal 2002 and beyond (...) **Only with a dramatic shift from current practices will it be possible to achieve an 80 percent satisfactory outcome within the next five years**” (BANCO MUNDIAL, 1997a: p. 52 e 9, grifo meu).

A segunda necessidade consistiu – e ainda consiste – em dar resposta aos conflitos agrários, nas diversas configurações em que se apresentam pelo mundo. Existe vasta literatura que mostra, sob diferentes ângulos, a relação direta entre concentração de terras e violência rural (BANERJEE, 1999; KAY, 1998 e 2001; THIESENHUSEN, 1995; BARRACLOUGH, 2001). No caso do Banco Mundial – instituição historicamente marcada pelo desígnio de garantir a segurança e a estabilidade do sistema capitalista (LICHTENSZTEJN & BAER, 1987; CAUFIELD, 1996; LEHER, 1997) –, aparece claramente a preocupação em evitar o potencial disruptivo, no plano da política e da economia, que a escalada de conflitos agrários contém. As referências são numerosas. Deininger e Binswanger, por exemplo, estabelecem uma relação direta entre padrões altamente desiguais de distribuição da propriedade da terra e processos de violência social e política em países como Brasil, Moçambique, Zimbábue, Guatemala, El Salvador, Colômbia, Perú e África do Sul:

A manutenção de uma estrutura agrícola altamente dualista baseada em latifúndios relativamente ineficientes e fazendas comerciais envolve não apenas perdas estáticas de eficiência na alocação, mas também perdas dinâmicas associadas à redução da lucratividade de cultivos em pequenas propriedades e a conseqüente falta de incentivos ao investimento em capitais físicos e humanos no setor dos pequenos agricultores (...) Em muitos casos, a dualidade no tamanho das fazendas também tem estado associada a conflitos prolongados e violentos, que reduziram significativamente a performance do setor agrícola ou da economia como um todo. As perdas por conflitos são ainda mais difíceis de se medir economicamente, mas sua magnitude pode ser avaliada pela duração e intensidade de tais conflitos (...) A importância do descontentamento camponês é indicado pelo fato de que áreas remotas, de limitado potencial agrícola, muitas vezes designadas como áreas comunais, reservas ou terras natais onde os camponeses livres encontraram refúgio, têm fornecido apoio ativo e passivo a guerrilheiros em muitos conflitos sociais (BINSWANGER & DEININGER, 1995: p. 48).<sup>44</sup>

Rogier van den Brink, coordenador de Reforma Agrária e Política de Terras do Banco Mundial para o continente africano, reitera a posição de seus colegas:

A melhor demonstração dos fortes sentimentos que as populações têm em relação às questões de terra é que quando estas prosseguem irresolutas, os

---

<sup>44</sup> “Maintenance of a highly dualistic agricultural structure based on relatively inefficient haciendas or commercial farms involves not only static losses of allocative efficiency, but also dynamic losses associated with the reduce profitability of smallholder cultivation and the ensuing lack of incentives to invest in physical and human capital in the smallholder sector (...) In many cases, duality in farm sizes has also been associated with protracted and violent struggles that have significantly reduced the performance of the agricultural sector or the economy as a whole. The losses from conflicts are even more elusive to economic measurement, but their magnitude can be gauged from the length and the intensity of such struggles (...) The importance of peasant discontent is indicated by the fact that remote areas of limited agricultural potential, sometimes designated as communal areas, reserves, or homelands, in which free peasants have found refuge – have provided active and passive support for guerrilha fighters in many social conflicts” (BINSWANGER & DEININGER, 1995: p. 48).

problemas fundiários freqüentemente levam a violência, tensão social ou mesmo guerra civil. Em todo o mundo, conflitos relacionados à terra incluem a Argélia, Colômbia, El Salvador, Honduras, Filipinas, Brasil e Chiapas (México). Além da trágica perda de vidas, países atormentados com tais problemas podem se ver condenados a períodos prolongados de instabilidade econômica (2003: p. 16).<sup>45</sup>

O último relatório sobre políticas de terra do Banco Mundial confere atenção especial à construção de mecanismos que evitem ou reduzam a incidência e o impacto dos conflitos relacionados à posse e à propriedade da terra rural, procurando mostrar que: i) muitos dos conflitos históricos mais importantes vividos por inúmeras sociedades tiveram raízes em lutas por terra (Guatemala, Colômbia, El Salvador); ii) a resolução dos conflitos agrários foi fundamental para dar seqüência aos acordos de paz que recentemente puseram fim a guerras civis de longa duração (Moçambique, Etiópia, Camboja, Nicarágua); iii) deve-se evitar o acúmulo de conflitos de “baixa intensidade”, pois a performance do setor agropecuário e da economia como um todo fica comprometida pelo sucessivo desinvestimento; iv) deve-se minorar a potencial escalada de conflitos, que pode levar à quebra de legitimidade de governos e Estados (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 157-64).

Para a retomada do tema da reforma agrária, o próprio Banco Mundial reconhece que as tensões sociais jogaram um papel fundamental:

Tensões políticas locais têm feito a reforma agrária ressurgir como uma importante questão em muitos países onde a terra permanece distribuída de maneira extremamente desigual, assim como em países que passaram por conflitos onde o acesso à terra era freqüentemente uma demanda central que levava ao conflito [mais amplo] (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 151).<sup>46</sup>

Uma das razões explicitamente citadas por teóricos do Banco Mundial para a implementação do modelo de reforma agrária de mercado (MRAM) foi a prevenção a possíveis aumentos do nível de tensão social em certos países. Afirma Deininger:

Como lo demuestran numerosos ejemplos en la historia y más recientemente el caso de Zimbabwe, **si no se enfrentan las cuestiones del acceso a la tierra en forma oportuna y efectiva, pueden causar enormes perjuicios económicos y sociales.** Dada la temperatura política de la reforma agraria, es importante que el Banco escuche detenidamente las necesidades de sus clientes y utilice las oportunidades para **demostrar**

---

<sup>45</sup> “The best demonstration of the strong feelings people tend to have around land issues is that when these issues go unresolved, land problems are likely to lead to violence, civil unrest, or even civil war. The world over, land-related conflicts include Algeria, Colombia, El Salvador, Honduras, Philippines, Brazil and Chiapas (Mexico). Apart from the tragic loss of life, countries that are plagued by such unresolved land problems can be doomed to protracted periods of economic instability” (VAN DEN BRINK, 2003: p. 16).

<sup>46</sup> “Domestic political tensions have caused land reform to re-emerge as an important issue in many countries where land remains highly unequally distributed, as well as in postconflict countries where access to land was often a central demand that led to the conflict” (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 151).

**en el terreno que el modelo de gestión comunitaria [o MRAM] puede funcionar** (2001a: p. 81, grifos meus).

Também está documentado que a preocupação do Banco Mundial com a estabilidade econômica e política da África do Sul pós-*apartheid* foi uma das motivações para a construção da proposta de “reforma agrária de mercado”, como fica evidente na reflexão de seus principais proponentes:

**Baseando-se na experiência internacional**, a África do Sul parece ter duas opções: uma redistribuição de terras rápida e massiva (...), que envolveria um reassentamento substancial dos guetos negros para as terras hoje do setor comercial; ou décadas de insurreição camponesa, possivelmente guerra civil, combinada com fuga de capitais e declínio econômico (...) **Uma reforma agrária assistida pelo mercado rápida e substancial é a maior, se não a única, esperança para um desenvolvimento pacífico na África do Sul** (BINSWANGER & DEININGER, 1995: p. 54-6, grifos meus).<sup>47</sup>

A terceira necessidade que se impôs ao Banco Mundial foi a de dar algum tipo de resposta à dramática situação da pobreza rural. Tomando-se como referência qualquer indicador, os números são alarmantes (cf. ECHEVERRÍA, 1998a; BANCO MUNDIAL, 2001a).

Não é objeto deste estudo discutir a construção da “concepção de pobreza” do Banco Mundial<sup>48</sup>. Aqui interessa destacar que, ao longo dos anos 1990, um conjunto de organismos internacionais, encabeçado pela ONU, passou a enfatizar a questão do “combate à pobreza” como questão social central, inclusive mudando do enfoque da transferência de renda para o da geração de renda e mudança na inserção produtiva (DE JANVRY & SADOULET, 2002: p. 3). O Banco Mundial acompanhou esse movimento – como também nele influenciou em parte –, passando a reconhecer a necessidade de se criar mecanismos de acesso à terra como forma de aumentar as “oportunidades” abertas aos pobres rurais e reduzir a sua “vulnerabilidade” (BANCO MUNDIAL, 2001a). Ganhou força em setores do Banco a convicção de que a distribuição de “ativos econômicos” (por

---

<sup>47</sup> **“Based on international experience**, South Africa seems to have two options: rapid and massive redistribution of land (...), which would involve substantial resettlement from the homelands onto land now in the commercial sector; or decades of peasant insurrection, possibly civil war, combined with capital flight and economic decline (...) **Substantive and rapid market-assisted land reform (...) is the greatest if not the only hope for peaceful development in South Africa**” (BINSWANGER & DEININGER, 1995: p. 54-6, grifos meus).

<sup>48</sup> Há poucos trabalhos sobre o assunto. Três merecem ser destacados. Lichtensztein & Baer (1987) abordaram a gênese e a história dessa questão, seja do ponto de vista político, seja do ponto de vista da matriz de pensamento do Banco Mundial. Trata-se de trabalho ímpar, ainda à espera de uma atualização à altura para os anos 1990-2000. Abordagem distinta encontra-se nos trabalhos de Caufield (1996) e Chossudovsky (1999), que discutem a questão sob um ângulo político-ideológico, sempre contrastando o discurso e os resultados das políticas do Banco Mundial. Outra direção, enfatizando a discussão teórica-metodológica, Mendonça (2000) trata da construção dos indicadores de mensuração de pobreza, mostrando como tal operação reifica os processos sociais e reorganiza os termos do debate sobre as questões sociais no Brasil ao longo da década de 1990. O texto mapeia a produção internacional de indicadores sobre pobreza, mostrando como a ação intelectual do Banco Mundial exerce enorme influência no Brasil.

exemplo, terra), constituiria um instrumento mais eficiente e mais barato no “combate à pobreza” do que transferências de renda permanentes.

Porém, o novo enfoque pouco se traduziu em políticas públicas (SCHETJMAN & PARADA, 2003). Setores do próprio Banco Mundial reconhecem isso, tanto assim que Klaus Deininger (2001a: p. 136), um dos principais formuladores da política de terras do Banco Mundial, insiste na necessidade das estratégias de luta contra a pobreza (DELP) – elaboradas juntamente com o FMI desde 1999, abarcam cerca de 60 países considerados de baixa renda *per capita* (FMI & BANCO MUNDIAL, 2002) – ultrapassarem o enfoque restrito da distribuição de renda (via focalização de políticas sociais) e integrarem as questões relacionadas ao acesso à terra e ao processo de desenvolvimento.

A quarta necessidade fortemente sentida pelo Banco Mundial foi a de ter capacidade política para hagemonizar o processo de transição das sociedades do antigo bloco soviético ao capitalismo liberalizado. Esta referência é constante nos documentos mais abrangentes do Banco sobre a direção e o andamento das reformas estruturais (BANCO MUNDIAL, 1996 e 1997b). A questão da transformação da base de propriedade – em especial, a descoletivização das terras rurais – ocupou lugar central na agenda política do Banco Mundial para aqueles países ao longo da década de 1990. Deininger e Binswanger sinalizam tal necessidade ao afirmar que:

A demanda por um modelo de “reforma agrária” que combinasse a ativação dos mercados de venda e arrendamento de terras com um acesso melhorado a ativos produtivos pelos pobres tem aumentado recentemente por várias razões. O consenso sobre as vantagens de produtividade da posse privada da terra implica que há uma vasta agenda de descoletivização em muitos países (DEININGER & BINSWANGER, 1998: p. 24).<sup>49</sup>

El Banco ha aportado una importante contribución a la privatización de tierra sen gran escala y la reestructuración agraria de Europa Oriental y la ex Unión Soviética. En general, se ha avanzado en Europa Oriental más que en los países de la ex Unión Soviética, muchos de los cuales han privatizado la tierra sólo en el papel, sin aportar mecanismos para que las personas puedan retirar su parcela de tierra. Mucho queda por hacer en esta esfera (DEININGER, 2001a: p. 18).

Mais recentemente, observa-se um adensamento das pesquisas do Banco a respeito das estruturas institucionais necessárias à consolidação dos novos arranjos privados e ao aumento da competitividade das economias rurais daquelas sociedades. Esta discussão pode ser acompanhada nos documentos sobre políticas de terra (BANCO MUNDIAL, 2003a; DEININGER & FEDER, 2002) e desenvolvimento rural (BANCO MUNDIAL, 1997a).

---

<sup>49</sup> “Demand for a model of ‘land reform’ that would combine activation of land rental and sales markets with improved access to productive assets by the poor has increased recently for a number of reason. Agreement on the productivity advantages of private land ownership implies that there is a huge agenda of decollectivization in many countries” (DEININGER & BINSWANGER, 1998: p. 24).

### 3.5. Aspectos a serem retidos

Existe um conjunto de fatores que explica a retomada do tema agrário pelo Banco Mundial, inflexão política e intelectual da qual faz parte a construção de uma “nova abordagem” sobre a reforma agrária, o MRAM. Na visão do autor, tais fatores foram:

- a) a oportunidade do Banco tratar as questões relacionadas a terra de maneira pretensamente “desideologizada” (sic), num período histórico de ausência ou fragilidade de projetos alternativos ao neoliberalismo e, portanto, ao enquadramento da temática agrária a uma nova estrutura do pensável politicamente;
- b) a oportunidade de, no rastro das reformas estruturais, avançar no processo de eliminação de restrições à transferibilidade dos direitos sobre a terra e à constituição de mercados de terra;
- c) a necessidade de melhorar a performance dos projetos – em especial, daqueles relacionados às áreas da agricultura e do desenvolvimento rural, depois de pelo menos duas décadas de elevado grau de fracasso em sua execução e seus resultados –, para a qual o enfoque dos mercados de terra constituiu-se em diretriz abrangente;
- d) a necessidade de criar mecanismos e formas de controle ou neutralização dos conflitos agrários, cujo acúmulo ou radicalização fossem considerados potencialmente disruptivos;
- e) a necessidade de dar algum tipo de resposta à elevada incidência da pobreza no meio rural, em boa medida agudizada pelo impacto negativo das políticas de ajuste estrutural no tecido econômico e social do espaço agrário;
- f) a necessidade de formular diretrizes para a transição das sociedades do Leste ao capitalismo, processo no qual tem lugar central a questão da privatização dos meios de produção – no caso, a terra rural – e sua posterior institucionalização, necessária ao incremento da competitividade econômica do novo segmento de proprietários.

Esse conjunto de oportunidades e necessidades ensejou uma série de atualizações estratégicas observáveis na política de terras do Banco Mundial, centradas na sua forma de implementação e seu conteúdo. Nesse sentido, importa frisar que:

- a) revendo algumas posições do passado, o Banco passou a estimular fortemente a eliminação de todo tipo de restrições às relações de arrendamento e parceria, a fim de contornar os altos custos de transação envolvidos nas operações de compra e venda, relações que, como se sabe, são historicamente criticadas por movimentos sociais e organizações de representação do campesinato;
- b) o Banco procedeu a uma revisão parcial de seus antigos postulados sobre a pertinência da titulação privada, pontuando certas pré-condições para a sua realização, embora mantenha inquestionável o seu pressuposto, dado pela crença na superioridade econômica da formalização da propriedade privada da terra, a qual permanece como um ideal a ser perseguido em todo o mundo;
- c) quando advoga a necessidade de “reformas agrárias redistributivas” para corrigir a estrutura agrária de alguns países, o Banco Mundial, na verdade, nada tem a oferecer além do modelo de reforma agrária de mercado (MRAM);
- d) o MRAM é tão-somente mais um componente da agenda do Banco para o setor rural, mas pode vir a ser a ação principal dependendo do contexto, embora sua realização pressuponha a implementação de outros componentes que integram a política de terras;

e) a política de terras do Banco Mundial, tal como vem sendo redefinida, sistematizada e implementada, é coerente com o processo de reformas estruturais de segunda geração, na medida em que, por um lado, insere a política agrária na agenda de alívio da pobreza e, por outro, exige para sua consecução uma efetiva reestruturação institucional do aparato de regulação – legislações e instituições – sobre os mercados de terra;

f) observa-se recorrentemente nos documentos sobre políticas de terras e desenvolvimento rural do Banco Mundial, o destaque a respeito da necessidade da direção do Banco incorporar esses temas e problemáticas no processo de definição e encaminhamento das políticas macroeconômicas, por um lado, e das estratégias de assistência aos países, por outro, o que revela a posição ainda lateral dessas áreas no núcleo decisório do Banco.

Nos capítulos anteriores, foram abordados dois pontos referentes ao Banco Mundial: as reformas estruturais, sua lógica e efeitos (cap. I), e o enfoque dos mercados de terra (cap. II). Neste capítulo, o objeto da discussão foi a política de terras do Banco, procurando-se identificar seus componentes, suas atualizações estratégicas e os fatores que levaram à sua elaboração e implementação. Focalizando o Banco Mundial, o trajeto percorrido partiu dos processos macro (as reformas estruturais) para chegar aos processos micro (a política de terras), procurando, assim, estabelecer os nexos entre eles e o sentido de determinação que lhes confere inteligibilidade. Por esse caminho, torna-se mais fácil compreender a natureza da “nova abordagem” do Banco Mundial sobre a reforma agrária, consubstanciada, precisamente, no modelo de reforma agrária de mercado (MRAM). Esse é o objetivo dos próximos dois capítulos.

## CAPÍTULO IV

### A crítica pró-mercado ao modelo de reforma agrária “conduzido pelo Estado”

Toda elaboração dos economistas do Banco Mundial sobre o modelo de reforma agrária de mercado (MRAM) parte do pressuposto da falência do modelo de reforma agrária “conduzido pelo Estado” (*state-led agrarian reform*), também chamado de modelo “desapropriacionista” (*expropriation model*) ou, simplesmente, modelo “tradicional” (*traditional model*). Esta é a base do MRAM, sem a qual carece de significado e fundamento. O que explicaria tal “falência”? Percorrendo e sistematizando a literatura produzida pelo Banco Mundial, é possível discernir três dimensões: i) a forma de produção predominante onde ocorreram as reformas agrárias; ii) o modo como foram implementadas tais reformas; iii) as características inerentes ao modelo de reforma agrária “conduzido pelo Estado”.<sup>50</sup>

Na primeira dimensão, essa literatura diferencia duas situações básicas. Quando ocorreram em *landlord estates* – onde predomina a forma de produção baseada na difusão do arrendamento –, as reformas agrárias teriam se limitado em reassignar direitos de propriedade aos que já cultivavam a terra, dando origem a sistemas produtivos estáveis, uma vez que os beneficiários já possuíam as habilidades e os implementos necessários ao empreendimento agrícola. Assim, a organização da produção teria se mantido praticamente inalterada. De modo geral, avaliou-se que essas experiências geraram aumento de produção e/ou produtividade. Como sustenta Klaus Deininger:

Em propriedades arrendadas onde os arrendatários já cultivavam a terra e tudo o que era necessário era uma transferência dos direitos de propriedade, a reforma agrária foi relativamente fácil e levou a sistemas estáveis de produção. A organização da produção continuou o mesmo sistema de produção familiar e os beneficiários já possuíam a habilidade e experiência necessárias para cultivar suas terras. Os requisitos organizacionais associados a esse tipo de reforma agrária eram mínimos (...) Desde o fim da II Guerra Mundial, propriedades arrendadas na Bolívia, grandes áreas da China, leste da Índia, Etiópia, Irã, Japão, Coreia e Taiwan foram transferidas para arrendatários no curso de reformas agrárias bem sucedidas. Apesar dos dados sobre o impacto na produtividade provocado por tais reformas serem menos abrangentes do que seria desejável, elas geralmente têm sido associadas a aumentos significativos na produção e/ou produtividade (DEININGER, 1998: p.2).<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> A rigor, a crítica pró-mercado ao modelo de reforma agrária “conduzido pelo Estado” extrapola o Banco Mundial, sendo, ao mesmo tempo, causa e consequência da ação ideológica do Banco. Nessa linha de argumentação, ver De Janvry e Sadoulet (2001), De Janvry, Sadoulet e Wolford (2001 e 1998), Gordillo (2002), Echeverría (2002 e 1998b), Jaramillo (1998), Molina (2001), Melmed-Sanjak e Lavadenz (2002), Teófilo (2003), Buainain, Silveira e Teófilo (2000), Buainain, Silveira e Magalhães (2000a, 2000c, 1999) e Teófilo (2003).

<sup>51</sup> “In landlord estates where tenants already cultivated the land and all that was required was a reassignment of property rights, land reform was relatively easy and led to stable systems of

Já em *haciendas* – sistema em que “arrendatários” (“tenants”) tinham pequenos lotes para subsistência, mas trabalhavam a maior parte do tempo nas terras do grande proprietário, padrão difundido na América Latina e, na visão de Deininger e Feder (2002: p. 42), parecido com o padrão das fazendas coletivas do antigo bloco socialista –, as reformas agrárias teriam enfrentado enormes dificuldades. De modo geral, os proprietários teriam respondido à ameaça de desapropriação com expulsão em massa de trabalhadores, retorno à pecuária extensiva ou mecanização da produção agrícola financiada por créditos subsidiados. Como afirma Deininger:

A reforma agrária em grandes fazendas onde os arrendatários tinham uma pequena faixa de terra para subsistência, mas trabalhavam a maior parte do tempo nas terras do proprietário, tem sido bastante difícil (...) Na grande maioria dos casos, os grandes latifundiários respondiam à ameaça de reforma agrária com despejos em larga escala. Eles então retomavam a produção pecuária extensiva ou – auxiliados por créditos fortemente subsidiados – começavam cultivos altamente mecanizados. Isto reduzia o bem-estar dos arrendatários, despovoava as fazendas e criava ainda mais dificuldades para reformas agrárias redistributivas (DEININGER, 1998: p. 2-3).<sup>52</sup>

Os economistas do Banco Mundial esboçam todo um elenco de dificuldades específicas para a realização de reformas agrárias em sistemas de *haciendas*. Em primeiro lugar, a redistribuição de terras de grandes para pequenos agricultores teria exigido a mudança do padrão produtivo, subdivisão de propriedades, construção de infra-estrutura e assentamento de novos beneficiários que não viviam ou trabalhavam nas antigas fazendas. O resultado, em muitos casos, teria sido a subutilização ou descapitalização das propriedades adquiridas, ou o reverso, a excessiva mecanização. A falta de provisão efetiva de assistência técnica e equipamentos produtivos (necessários à reconversão do padrão de exploração agrícola) também teriam contribuído para o fracasso do intento reformista. Novamente, o economista alemão Klaus Deininger esboça o argumento:

A transferência de grandes para pequenos produtores geralmente requer uma mudança no padrão de produção, construção de infra-estrutura complementar, subdivisão da propriedade e assentamento de beneficiários adicionais, além dos trabalhadores que já viviam na fazenda. Em muitos

---

production. The organization of production remained the same family farm system and beneficiaries did already have the skills and implements necessary to cultivate their fields. Organizational requirements associated with this type of land reform were minimal (...) Since the end of World War II, landlord estates in Bolivia, large areas of China, Eastern India, Ethiopia, Iran, Japan, Korea, and Taiwan have been transferred to tenants in the course of successful land reforms. While the evidence on the productivity impact of such reforms is less comprehensive than would be desirable, they have generally been associated with significant increases in output and/or productivity” (DEININGER, 1998: p. 2).

<sup>52</sup> “Land reform in haciendas, i.e. systems where tenants had a small house-plot for subsistence but worked the majority of the time on the landlord’s home farm, has been very difficult (...) In the large majority of cases large landowners responded to the threat of land reform with large-scale evictions. They either resumed extensive livestock production and ranching or – aided by significant credit subsidies – started highly mechanized self-cultivation. This reduced tenant welfare, depopulated farms, and created further difficulties for redistributive land reform” (DEININGER, 1998: p. 2-3).

casos onde as fazendas adquiridas para fins de reforma agrária não tinham anteriormente sido cultivadas até suas capacidades máximas, elas foram desvalorizadas ou decapitalizadas, ou altamente mecanizadas, falhando em trazer beneficiários adicionais (1998: p. 3).<sup>53</sup>

Em segundo lugar, a falta de “experiência empresarial” dos beneficiários teria dificultado a necessária modificação dos padrões produtivos, situação agravada pela ausência ou insuficiência de assistência técnica e capacitação:

Os assentados por reformas agrárias, mesmo quando já eram trabalhadores da própria fazenda, raramente estão acostumados a tomar decisões empresariais independentes, um obstáculo que é particularmente importante se a concretização dos benefícios da reforma agrária requerem modificações significativas nos padrões de cultivo da fazenda. Programas que se limitam à mera transferência de terra, sem nenhum treinamento ou assistência técnica, têm tornado difícil aos beneficiários atingir rapidamente um equilíbrio caracterizado por altos níveis de produtividade e poupança (DEININGER, 1998: p. 3).<sup>54</sup>

Em terceiro lugar, em situações de “imperfeições de mercado”, a falta de concessão de crédito e acesso a mercados para comercialização também haveria prejudicado os beneficiários da reforma agrária. Em outras palavras, tais reformas teriam se ressentido de uma perspectiva “integrada” sobre o funcionamento dos mercados que ultrapassasse o viés meramente fundiário:

Nos ambientes rurais com múltiplas imperfeições de mercados, proporcionar aos beneficiários acesso à terra, mas não a mercados de venda e crédito, não os deixa necessariamente em situação melhor que a anterior, especialmente se os antigos latifundiários lhes forneciam insumos e, às vezes, até mesmo crédito, antes da reforma. De fato, onde outros mercados são incompletos, a falta de acesso a mercados é um obstáculo-chave ao início e sucesso de operações agrícolas independentes de pequena escala, e uma abordagem mais abrangente que visse os mercados de terras no contexto da operação de outros mercados seria necessária (DEININGER, 1998: p. 3).<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> “The transfer from large to small farms generally requires a change in the pattern of production, construction of complementary infrastructure, subdivision of the farm, and settlement of additional beneficiaries over and above the workers who have already been living on the farm. In many cases where farms acquired for purposes of land reform had previously not been farmed at full capacity, were run down or decapitalized, or highly mechanized, failure to bring in additional beneficiaries” (DEININGER, 1998: p. 3).

<sup>54</sup> “Land reform beneficiaries, even if they are workers of the former farm, are rarely accustomed to making independent entrepreneurial decisions, a constraint that is particularly important if realization of the benefits from land reform requires significant modifications in the farm’s cropping pattern. Programs that are limited to the mere transfer of land, without training and technical assistance, have made it difficult for beneficiaries to quickly reach an equilibrium characterized by high levels of productivity and savings” (DEININGER, 1998: p. 3).

<sup>55</sup> “In rural environments with multiple market imperfections providing beneficiaries with access to land but not to markets for output and credit need not make them better off than before, especially if landlords had provided them with inputs and possibly even credit before the reform. Indeed, where

Na segunda dimensão – quanto ao modo como foram implementadas –, os teóricos do Banco Mundial assinalam que as reformas agrárias padeceram de três grandes problemas.

O primeiro refere-se ao fato de que teriam sido orientadas, predominantemente, para aliviar tensões sociais e neutralizar pressões políticas organizadas, e não para elevar a produtividade e reduzir a pobreza, no bojo de uma estratégia de desenvolvimento rural de longo prazo. Dessa maneira, teriam se resumido a ações *ad hoc*, pouco articuladas entre si, cujo impulso esmaecia conforme a conflitividade social diminuísse. Por terem a sua dinâmica presa à questão do conflito, teriam selecionado indivíduos em resposta a pressões políticas, e não por critérios de “competência” ou “necessidade”. Nos termos de Deininger e Feder:

En vez de estar orientadas a incrementar la productividad y reducir la pobreza de manera sostenible, las pasadas reformas agrarias en muchos países estaban dirigidas a calmar los disturbios sociales y a disipar las presiones políticas provenientes de las organizaciones campesinas. Hasta el día de hoy, se han emprendido muchos programas de reforma agraria en África, Asia y Latinoamérica en respuesta a la presión política o incluso para desviar la atención de otros problemas y no como parte de una estrategia a largo plazo para el desarrollo rural. Como consecuencia, casi siempre se diseñaban las leyes y reglamentaciones ad hoc, los procesos guardaban poca relación con las necesidades reales del suelo y flaqueaba el compromiso con éstas una vez que se calmaban las emergencias sociales. Los individuos a los que se pretendía beneficiar con estos programas eran con frecuencia los que tenían mayor voz y que contaban con buenas relaciones, en el aspecto político, que los que contaban con la mejor experiencia para explotar la tierra productivamente o los más dignos en el aspecto de pobreza. Por ello, no es de sorprender que estas reformas fueran más sencillas de implementar si un poder externo las imponía o si se hacía en el contexto de un cambio de régimen revolucionario (2002: p. 42-3).

O segundo problema teria sido o fato de que as reformas agrárias não foram precedidas por medidas que eliminassem ou diminuíssem as “distorções políticas” (ver cap. 2) que elevam o preço da terra acima da rentabilidade do setor agropecuário. Por isso mesmo, o seu custo fiscal teria se elevado, reduzindo a sustentabilidade econômica da reforma agrária e provocando descontinuidades operacionais, as quais, por sua vez, teriam estimulado a venda de terras pelos beneficiários, retro-alimentando a reconcentração fundiária. Novamente, Deininger e Feder expõem o argumento:

Antes de la reforma, no se eliminaron en muchos casos las distorsiones implícitas y explícitas (por ejemplo, subsidios de capital para grandes cultivos) que incrementaban los precios de la tierra por arriba del valor capitalizado de las ganancias agrícolas. La persistencia de estas

---

other markets are incomplete, lack of access other markets is a key obstacle to the initiation and success of independent small farming operations and a more comprehensive approach that would view land markets in the context of the operation of other factor markets would be required” (DEININGER, 1998: p. 3).

distorsiones además de elevar el costo fiscal de llevar a cabo la reforma agraria, también redujo la sostenibilidad de esta intervención y al alentar a los beneficiarios de la reforma agraria a que vendieran sus grandes explotaciones, contribuyó a la reconcentración de las explotaciones, reduciendo la sostenibilidad de la reforma agraria. Los intentos por limitar la deserción de los beneficiarios mediante la imposición de restricciones legales y severos castigos en caso de contravención, a menudo empeoraron la situación, ya que esto limitó el acceso de los beneficiarios a los mercados de crédito como se discutió con anterioridad. De hecho, el acceso restringido al crédito y otros mercados, junto con derechos a la propiedad inseguros, ha dado pie a una venta generalizada de tierras por los antiguos beneficiarios de la reforma agraria (a menudo a precios muy por debajo del valor productivo de la tierra) en Nicaragua, Filipinas y Brasil (2002: p. 42).

Onde as relações de compra e venda e de arrendamento de terras pós-redistribuição foram proibidas (inclusive para os beneficiários da reforma agrária), a situação teria sido ainda pior, pois a falta de mercados de terra funcionais teria levado à proliferação de transações informais, à interdição do acesso ao mercado de crédito (na medida em que a terra não podia ser dada como garantia) e à manutenção de beneficiários considerados economicamente ineficientes (DEININGER & BINSWANGER, 1998: p. 23; DEININGER & FEDER, 2002: p. 42).

O terceiro problema – identificado como principal questão de fundo – consistiria no fato de que, em vez de estimular a dinamização dos mercados de terra, tais reformas agrárias teriam pretendido “substituí-los”, por meio de uma série de medidas regulatórias restritivas às relações de compra e venda e de arrendamento de terras. Duas consequências daí teriam surgido: por um lado, a redução dos meios de acesso à terra pelos pobres rurais – na medida em que as relações de mercado foram proibidas ou restringidas – e, de outro, o fortalecimento de burocracias centralizadas, inchadas e propensas à corrupção. É o que claramente afirmam Klaus Deininger e Hans Binswanger:

Em vez de criar condições que melhorassem o funcionamento dos mercados de venda e arrendamento de terras e, assim, permitir a integração e utilização destes mercados para complementar os esforços governamentais de redistribuição de terras agrícolas, **os programas de reforma agrária anteriores freqüentemente buscavam substituir esses mercados**. Isso resultava em regulamentações complexas, cuja implementação sobrecarregava a capacidade administrativa disponível, e em processos de implementação enfadonhos e centralizados. As burocracias governamentais centralizadas – justificadas pela necessidade de fornecer assistência técnica e outros serviços de apoio aos assentados – provaram-se caras, ineficientes na resposta às demandas dos beneficiários e, muitas vezes, corruptas (1998: p. 24, grifo meu).<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> “Instead of aiming to create conditions that would improve the functioning of land rental and sales markets and thus allow to integrate and utilize these markets to complement government efforts at redistribution of agricultural land, past land reform programs have often aimed to substitute for these markets. This resulted in complex regulations the implementation of which stretched available administrative capacity, and a cumbersome and centralized process of implementation. Centralized

O excesso de intervenções nos mercados de terras reduziu enormemente as oportunidades dos pobres arrendarem terras (...) A maioria das reformas agrárias tem dependido da desapropriação e foram mais bem sucedidas na criação de monstros burocráticos e na colonização de fronteira's, do que na redistribuição de terras dos grandes para pequenos agricultores (1999: p. 267).<sup>57</sup>

Em linhas gerais, é dessa maneira que os economistas do Banco Mundial analisam os principais limites e dificuldades enfrentados pelos processos de reforma agrária ocorridos em diferentes sociedades.<sup>58</sup> Para a construção do MRAM, a essa tentativa de abordagem pretensamente “histórica” – que focaliza as condições produtivas pré-existentes e a forma de execução do processo de reforma – somar-se-ia uma avaliação sobre a redução das condições e oportunidades necessárias para a realização da reforma agrária.

Já em 1989, apesar de afirmarem o sentido econômico da reforma agrária – e não apenas um vago significado “social” –, Binswanger e Elgin faziam uma análise segundo a qual os sistemas agrários que deveriam ser reformados dificilmente o seriam por razões políticas e de eficiência econômica:

**A reforma agrária tem tido êxito onde os grandes proprietários rurais têm usado arrendatários em grande escala e constituído uma classe odiada de proprietários ausentes.** [Os casos do Irã, Japão, Taiwan e Índia Oriental foram] simples transferência de terras para os antigos arrendatários. As reformas devem seu sucesso ao fato de que os agricultores conheciam a terra, tinham animais de tração, mão-de-obra familiar, implementos e talentos de administração agrícola. **Hoje em dia, quase não há mais essas oportunidades em grande escala** (BINSWANGER & ELGIN, 1989: p. 5, grifos meus).

Então, que oportunidades restariam para a reforma agrária? Na opinião de Binswanger e Elgin, poucas ou nenhuma:

A maioria das grandes propriedades operadas por arrendatários desapareceu ou foi reformada – na Índia, no Irã, na China (...) **Restam os sistemas agrícolas que são difíceis de reformar por questões políticas e econômicas** (...) As plantações não podem ser facilmente distribuídas sem perdas de eficiência (...) **Isso reduz as oportunidades para a reforma das grandes fazendas no Brasil, na Nicarágua, na Guatemala**

---

government bureaucracies – justified by the need to provide technical assistance and other support services to beneficiaries – proved to be expensive, ineffective in responding to beneficiary demands, and often corrupt” (DEININGER & BINSWANGER, 1998: p. 24).

<sup>57</sup> “The plethora of land market interventions has greatly reduced opportunities for the poor to rent land (...) Most land reforms have relied on expropriation and have been more successful in creating bureaucratic behemoths and in colonizing frontiers than in redistributing land from large to small farmers” (DEININGER & BINSWANGER, 1999: p. 267).

<sup>58</sup> Evidentemente, não é objeto desta dissertação discutir os processos de reforma agrária ocorridos no século XX, bem como avaliar seus resultados. Trabalhos dessa envergadura foram feitos, sob perspectivas distintas, mas numa linha crítica à dos teóricos do Banco Mundial, por Thiesenhusen (1995), Barraclough (2001), Wolf (1984), Dorner (1972) e Huizer (2001).

**(e em outros países da América Latina), no Zimbábue e na África do Sul** (1989: p. 9-10, grifos meus).

Os autores já afirmavam naquela época que, na América Latina, arrendatários e trabalhadores teriam sido expulsos das grandes propriedades “(...) ironicamente (...) por reformas bem intencionadas, mas perversas – reformas relativas ao arrendamento e às relações de trabalho”. No Brasil, o Estatuto da Terra teria imposto medidas de proteção aos arrendatários que, na prática, levaram a uma “perda do direito de propriedade”, fazendo com que “qualquer proprietário racional” expulsasse arrendatários e trabalhadores com contratos de longo prazo. Por outro lado, através da política de crédito rural dos governos militares, os grandes proprietários foram encorajados à mecanização ou à pecuária, expulsando a força de trabalho (BINSWANGER & ELGIN, 1989: p. 10).

Em trabalho posterior, Hans Binswanger (1995c) repetiria a mesma análise, agora englobando Brasil, Guatemala, África do Sul e Colômbia – não por acaso, países que implementariam nos anos 1990 programas orientados pelo MRAM do Banco Mundial – e classificando-os, do ponto de vista de sua trajetória de desenvolvimento rural, como países marcados pela “expulsão prematura de trabalho” (*premature expulsion of labour*). De acordo com essa abordagem, a rota de desenvolvimento rural comum aos quatro países teve como características centrais: a) o fato de não ter havido transformação significativa da estrutura agrária após a 2ª Guerra Mundial; b) a concentração extrema do investimento e do apoio públicos no segmento de grandes produtores e proprietários de terra, por meio de crédito subsidiado, investimentos em infra-estrutura a fundo perdido, etc; c) a consolidação de uma classe forte e muito articulada de grandes produtores rurais, tecnologicamente sofisticada, mas economicamente ineficiente, sustentada de modo “artificial” por políticas governamentais; d) o empobrecimento da maior parte dos pequenos agricultores e a exclusão de segmentos amplos da força de trabalho rural da participação no processo de modernização; e) o aumento da pobreza rural, apesar de décadas de migração maciça de trabalhadores para as cidades; f) a reprodução, há décadas, de índices elevados de violência rural e crime urbano, bem como de ocupações ilegais de terra e insurreições ligadas à problemática agrária (BINSWANGER, 1995c: p. 17).

Pode-se perceber, por parte do economista *senior* do Banco Mundial, o reconhecimento explícito de que tais países deveriam realizar ou fazer avançar processos de reforma agrária, por razões de eficiência econômica, estabilidade política e redução da pobreza, embora, de acordo com Binswanger, as oportunidades para tanto tivessem se reduzido, seja em razão da modernização conservadora da agricultura, seja pelo manutenção do poder político dos grandes proprietários de terra.

A discussão realizada pelos economistas do Banco Mundial, portanto, não se dá em torno da necessidade da reforma agrária, a qual é retoricamente reconhecida como inegável. Para eles, o problema é outro e consistiria, precisamente, na visão de que o modelo de reforma agrária até então implementado *não é mais viável nem desejável* na fase atual do capitalismo. Esta posição é o pressuposto que informou toda a construção do modelo de reforma agrária de mercado (MRAM). Um rol de críticas pró-mercado, então, foi desenvolvido para deslegitimar o que os teóricos do próprio Banco Mundial nomearam como modelo de reforma agrária “conduzido pelo Estado”.

A primeira crítica é a de que as reformas agrárias do passado (não importa se consideradas bem sucedidas ou não) foram implementadas no bojo de transformações

políticas radicais, que não são vislumbradas no horizonte histórico pós-Guerra Fria, o que significaria a própria inexistência das condições necessárias para a sua realização:

Uma vez que a reforma agrária implica a transferência de receitas da terra da classe dominante para os agricultores, não é de se surpreender que a maior parte das reformas agrárias de grande escala vinha associada a revoltas (Bolívia), revoluções (México, Chile, China, Cuba, El Salvador, Nicarágua, Rússia), conquista (Japão e Taiwan), ou a eliminação do domínio colonial (Índia Oriental, Quênia, Moçambique, Vietnã, Zimbábue). As tentativas de se efetuar reforma agrária sem uma sublevação política raramente tiveram êxito em transferir uma parte significativa das terras de um país (Brasil, Costa Rica, Honduras) ou o fizeram muito lentamente em razão da falta de comprometimento político em prover os recursos destinados a compensar os proprietários (DEININGER, BINSWANGER & FEDER, 2001: p. 62).

Embora o discurso do Banco Mundial difunda a idéia de o mundo pós-1989 teria passado por uma suposta “desideologização” (sic), o Banco reconhece a polarização social e política inerente ao problema agrário em diversas regiões do mundo. Por isso mesmo, trabalha ativamente tanto para impor a visão de que as condições políticas de realização de reformas agrárias não existem, como para apresentar uma alternativa “não-conflitiva”, o MRAM. É o que pode-se depreender dessas duas passagens:

Assegurar o acesso à terra, para quem e em que condições continua a ser um problema espinhoso (...) A propriedade da terra continua concentrada e os esforços de promoção da igualdade têm gerado freqüentes conflitos. Novas abordagens da reforma agrária [ou seja, o MRAM] ressaltam a importância de reconciliar os diversos interessados: os sem terra e suas associações, o setor privado (proprietários de terras) e instituições públicas nos níveis nacional e local (BANCO MUNDIAL, 2001a: p. 97). Um novo modelo de reforma agrária “baseada na comunidade” [ou seja, o MRAM] (...) visa substituir a atmosfera de confrontação que caracterizou as reformas agrárias por uma atitude mais colaborativa (DEININGER & BINSWANGER, 1999: p. 267).<sup>59</sup>

A segunda crítica pela qual o modelo “tradicional” não seria mais viável nem desejável residiria na sua insustentabilidade financeira, provocada quando compensa os antigos proprietários a preços de mercado, independentemente do pagamento da terra pelos futuros beneficiários.<sup>60</sup> Isto ocorre não apenas porque os preços da terra são elevados por força de “distorções políticas” (anteriormente abordadas), mas também porque o instrumento da desapropriação é passível de contestação judicial, o que aumenta os custos

---

<sup>59</sup> “A new ‘community-based’ model of land reform (...) aims to replace the confrontational atmosphere that has characterized land reforms with a more collaborative attitude” (DEININGER & BINSWANGER, 1999: p. 267).

<sup>60</sup> A discussão sobre reforma agrária com base em expropriações, i.e., sem indenização de qualquer natureza aos proprietários, não foi colocada politicamente em parte alguma durante as décadas de 1980 e 1990. Por isso, o Banco Mundial não aborda esse tema.

do programa, mas da qual não se fugir, sob pena de quebra de direitos legais e conseqüente “reversão econômica”. Como explica Rogier van den Brink:

Por sua própria natureza, o processo legal de desapropriação é lento e custoso (...) [Ele] é baseado no devido processo legal – um importante princípio da justiça (...) Por sua própria natureza, então, o processo legal é longo e caro, aumentando os custos da compensação. Um país que deixe de lado o princípio da legalidade e do devido processo legal chocaria qualquer um que quisesse nele investir, incluindo seus próprios cidadãos. Isso levaria ao desinvestimento, à desvalorização cambial e à contração econômica (VAN DEN BRINK, 2003: p. 18).<sup>61</sup>

De acordo com os economistas do Banco Mundial, se as desapropriações ganhassem escala maior, esse tipo de compensação pressionaria o orçamento público numa magnitude significativa. Assim, além de significar um deslocamento de recursos da sociedade para a reforma agrária que não goza de suficiente apoio social, esse processo também não seria uma política coerente com o imperativo atual de ajuste fiscal:

Os esquemas de reforma agrária que exigem o pagamento de valor de mercado da terra provavelmente fracassarão (...) Muitos programas ambiciosos de reforma agrária simplesmente perdem o gás, porque compensar inteiramente os antigos donos, a preços de mercado, impõe requisitos fiscais que as forças políticas não estão dispostas a cumprir – este foi o destino dos programas do Brasil, Filipinas e Venezuela (DEININGER, BINSWANGER & FEDER, 2001: p. 110).

A terceira crítica elencada reside na suposta insustentabilidade política do modelo “tradicional”, quando compensa os antigos proprietários a preços abaixo de mercado. Em outras palavras, a tentativa de aumentar a escala do programa e diminuir a pressão fiscal compensando os antigos proprietários com títulos públicos ensejaria um “confisco disfarçado” (DEININGER, BINSWANGER & FEDER, 2001: p. 110) que mina a segurança dos direitos de propriedade e, por isso, sofreria a resistência dos grandes proprietários de terra, cujo poder político permanece forte nos países de estrutura agrária altamente desigual. É o que registram dois documentos redigidos num intervalo de doze anos:

**Mesmo onde [a reforma agrária] teria um grande sentido econômico, isso não acontecerá** porque os beneficiários não podem pagar a reforma agrária, implicando a necessidade de apropriações confiscatórias ou grandes custos tributários, nenhum dos quais é politicamente palatável (BINSWANGER & ELGIN, 1989: p. 16, grifo meu).

---

<sup>61</sup> “The legal process of expropriation by its nature is slow and costly (...) is based on due process – a very important principle of justice (...) By its very nature, then, the legal process is lengthy and costly, adding to the costs of compensation. A country which sets aside the principle of legality and due process, would send shockwaves to anybody who wants to invest in such a country, including its own citizens. It leads to dis-investment, devaluation of the currency, and economic contraction” (VAN DEN BRINK, 2003: p. 18).

A desapropriação em grande escala pode resultar em agitação política e violência e solapar o crescimento (...) O poder coercitivo do Estado pode ser uma poderosa força de apoio à formação de recursos pelos pobres, mas existem claros limites para a ação estatal. **No mundo globalmente integrado de hoje, a ação intrusiva do Estado pode sabotar o funcionamento dos mercados e o incentivo ao investimento privado, eliminando oportunidades de emprego (em vez de criá-las) (...) Um reforma agrária coercitiva sob condições de alta desigualdade de propriedade da terra (...) raramente conta com apoio político suficiente para que a sua implementação seja efetiva** (BANCO MUNDIAL, 2001a: p. 58-82, grifos meus).

Por outro lado, as medidas legais historicamente instituídas para reduzir o custo da aquisição da terra, de modo a assegurar a sustentabilidade do programa de reforma agrária, também não se justificariam, pois teriam dado origem a arranjos de enorme complexidade e de difícil operacionalização, além de terem alimentado burocracias centralizadas interessadas em satisfazer os seus próprios interesses e, freqüentemente, corruptas (DEININGER & BINSWANGER, 1998: p. 20). É o que sustenta Hans Binswanger:

Defensores da desapropriação argumentam que devem ser encontrados meios legais de reduzir o custo de aquisição de terras, de forma a garantir a sustentabilidade do programa a longo prazo. Estes incluem provisões que permitam a desapropriação de terras ociosas, subutilizadas e devolutas, a adoção de limites máximos de propriedade e fórmulas compensatórias que levem em consideração a maneira pela qual a terra foi originalmente adquirida, ou que paguem apenas o valor de mercado para as melhorias feitas na terra, mas não pela terra nua. Muitas leis de reforma agrária já tentaram todas estas abordagens e a experiência mostra que elas levam a enormes complexidades. Terra ociosa, por exemplo, sempre pode ser convertida em floresta ou pasto. Tetos ao tamanho das terras precisam levar em conta o potencial agroclimático e a qualidade da terra e conduzem à evasão via subdivisão das fazendas ou a venda a parentes próximos. E as melhorias feitas na terra e as benfeitorias não possuem valor de mercado independentemente da terra, de modo que apenas um valor substitutivo pode ser estimado. As circunstâncias de aquisição das terras serão difíceis de se codificar e operacionalizar. Além disso, a desapropriação a preços abaixo dos de mercado requer que o Estado compre as terras em vez dos próprios beneficiários. Apesar de não ser inevitável, é bastante provável que isso leve ao surgimento de uma agência de reforma agrária ou colonização, cujos funcionários irão, eventualmente, se engajar em auto-favorecimento (como, por exemplo, no México, Colômbia, Honduras e Costa Rica) (1995a: p. 83).<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> “Advocates of expropriation argue that legal means must be found to reduce the cost of land acquisition in order to ensure the sustainability of the programme over the long haul. These include provisions which allow the expropriation of idle land, under-utilised land, vacant land, the use of land ceilings, compensation formulas which take account of how the land was originally acquired, or which pay only market value for land improvements but not the raw land. Many land reform laws have, of course, tried all these approaches, and the experience shows that they lead to enormous complexities. Idle land, for example, can always be converted to forests or pasture. Ceilings need to

De acordo com a crítica dos teóricos do Banco Mundial, a capacidade dos governos pagarem indenizações abaixo do preço de mercado foi historicamente excepcional. Na maioria dos casos, teria-se pago acima do parâmetro mercantil praticado na economia, por força de decisões judiciais, as quais revelariam, obviamente, a força política dos grandes proprietários de terra:

A capacidade dos governos em adquirir terras abaixo dos preços de mercado tem sido variada e estes apenas parecem ter conseguido adquirir terras bem abaixo dos preços de mercado no Japão, Coréia e Taiwan (China). Em muitos casos, os governos acabaram pagando compensações acima do que poderia ter sido razoavelmente considerado um preço justo de mercado, após apelações de proprietários a tribunais a eles favoráveis (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 153).<sup>63</sup>

A quarta crítica ao modelo “tradicional” diz respeito à lentidão provocada pelo seu caráter coercitivo. Em outras palavras: por se constituir numa ação discricionária do Estado, ensejaria contestação judicial até o mais alto nível, a qual acabaria se convertendo numa espécie de barganha entre governo e proprietários, retardando a execução do programa de reforma agrária ou provocando o seu retrocesso. Como assinala Binswanger:

A desilusão com o ritmo lento freqüentemente leva à perda do momento político e a erosões orçamentárias com aquisições de terras. Usando desses processos, o México levou cerca de 60 anos após o fim da revolução até que a tarefa de redistribuir terras estivesse completo. E o México é o caso mais bem sucedido de transferência pacífica de terras dentre todos os países latino-americanos (...) Onde a terra foi adquirida ou regularizada pela compra, um jogo de barganha bilateral foi travado entre cada um dos vendedores e o governo, onde cada um dos lados podia ameaçar tomar providências legais de forma a melhorar sua posição. A teoria econômica não sugere qualquer razão pela qual esperar que tal processo leve a baixos preços de aquisição de terras, se os vendedores forem ricos e o governo estiver sob pressão política dos camponeses. Onde a terra foi desapropriada com compensações mínimas ou nenhuma, cada caso levou a prolongadas batalhas legais, desperdiçando as energias

---

take account of agroclimatic potential and land quality and lead to evasion via subdivision of farms or sale to close relatives. And land improvements and farm buildings have no market value independent of the land, so only a replacement value can be estimated. Circumstances of land acquisition will be hard to codify and operationalize. Moreover, expropriation at below market prices requires that the state purchase the land rather than the beneficiaries. While not inevitable, this is likely to lead to the emergence of a land reform or settlement agency, whose personnel will eventually engage in rent seeking behaviour of its own (for example, in Mexico, Colombia, Honduras, Costa Rica)” (BINSWANGER, 1995a: p. 83).

<sup>63</sup> “Governments’ ability to acquire land at below market costs has been rather mixed, and they only seem to have acquired land at much below market prices in Japan, Korea, and Taiwan (China). In many cases governments ended up paying compensation above what could reasonably have been considered a fair market price following landowners’ appeals to sympathetic courts” (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 153).

dos camponeses e da agência de reforma agrária em milhares de batalhas judiciais, muitas das quais perdidas (BINSWANGER, 1995b: p. 93-2).<sup>64</sup>

A quinta crítica do Banco Mundial ao modelo “tradicional” reside na avaliação dos resultados obtidos por diversas experiências de reforma agrária – com destaque para a América Latina –, as quais não teriam resolvido dois problemas fundamentais: o acesso à terra e a competitividade dos beneficiários. Assim, afirma-se que muitas reformas agrárias permanecem “incompletas”. De acordo com uma síntese que informa o Banco Mundial:

Em geral, as reformas agrárias latino-americanas focalizaram o acesso à terra em detrimento da competitividade dos beneficiários (...) A experiência histórica mostra que garantir o acesso à terra tem sido mais fácil que assegurar a competitividade dos beneficiários (DE JANVRY & SADOULET, 2002: p. 4).<sup>65</sup>

Oitenta anos de reforma agrária iniciados com a revolução mexicana transformaram profundamente o setor rural, mas não em benefício dos camponeses e sem terra (...) Os sem terra permanecem o maior grupo esquecido pelas reformas agrárias e políticas rurais (...) O legado da reforma agrária, portanto, aponta os dois grandes desafios (...): fornecer canais de acesso à terra aos sem-terra e minifundiários e atingir uma competitividade sustentável para os beneficiários das reformas agrárias (DE JANVRY & SADOULET, 1998: p. 12-3).<sup>66</sup>

Para o Banco Mundial, superar a “incompletude” dos processos de reforma agrária exigiria a implementação da sua agenda de políticas de terra (ver capítulo III) sistematizadas na segunda metade dos anos 90.

A sexta crítica aventada pelo Banco Mundial se refere ao caráter centralizado e burocrático do modelo “tradicional”, a qual ganha força na medida em que se soma à

---

<sup>64</sup> “Desillusion with the slow pace often led to loss of political momentum and budget erosions for land acquisition. Using these process it took Mexico some 60 years after the end of the revolution until the task of redistribution was achieved. And Mexico has been the most successful of all latin American countries in transferring land in a peaceful manner (...) Where land was acquired or regularised by purchase a bilateral bargaining game ensued between each of the sellers and the government, where each could threaten to use provisions of the law to improve its bargaining position. Economic theory does not suggest any reason to expect such a process to lead to low acquisition prices if the sellers are wealthy and the government is under political pressure from the peasants. Where land was expropriated with no or minimal compensation, each case led to protracted legal battles, fritering away the energies of the peasant and the land reform agency alike into thousand of legal battles, many of which were lost” (BINSWANGER, 1995b: p. 93-2).

<sup>65</sup> “Latin America land reforms have in general focused on access to land as opposed to the competitiveness of beneficiaries (...) Historical experience shows that giving access to land has been easier than securing the competitiveness of beneficiaries” (DE JANVRY & SADOULET, 2002: p. 4).

<sup>66</sup> “Eighty years of land reform that started with the Mexican revolution have deeply transformed the rural sector, but not to the advantage of the peasants and the landless (...) The landless sector remains the great forgotten group in land reforms and rural policy (...) The legacy of land reform thus point to two great challenges (...): providing channels of access to land for the landless and minifundists, and achieving sustained competitiveness for the beneficiaries of the land reforms” (DE JANVRY & SADOULET, 1998: p. 12-3).

discussão atual sobre enfoques descentralizados de desenvolvimento rural (GORDILLO, 2002; DE JANVRY & SADOULET, 2000 e 2001; JARAMILLO, 1998; MELMED-SANJAK, 2002), por sua vez inseridos na agenda de reformas estruturais estruturais de segunda geração (BANCO MUNDIAL, 1997a, 1997b e 2002a; DE JANVRY, SADOULET & WOLFORD, 2001; DE JANVRY, SADOULET & KEY, 1997).

De acordo com a crítica do Banco Mundial – que se encontra pulverizada em diversos textos e, de modo geral, não vem respaldada por nenhuma fundamentação empírica –, a natureza estatal e centralizada do modelo “tradicional”, em si mesma vista como “discricionária”, teria debilitado a participação social e, portanto, a capacidade de “empoderamento” dos agentes sociais. Além disso, teria favorecido procedimentos administrativos não-transparentes e alimentado interesses próprios da burocracia. Pelo seu caráter burocrático e centralizado, também teria se revelado incapaz de captar a heterogeneidade do rural e a diversidade das condições locais, razão pela qual não ofereceria o instrumental necessário para a seleção adequada dos beneficiários da reforma agrária. Conforme os economistas do Banco Mundial:

Burocratas não são os mais capacitados para identificar agricultores com as melhores habilidades ou mais empreendedores, ou para eliminar os especuladores de terras, buscando terras baratas. A seleção administrativa pode degenerar em patronagem e muitas terras podem ser alocadas a candidatos sem as melhores qualificações, incluindo membros da elite agrária. Os administradores podem exigir subornos até mesmo de beneficiários merecedores (AIYAR, PARKER & VAN ZYL, 1995: p. 2).<sup>67</sup>

Por concentrar todas as fases do processo de reforma agrária na burocracia central, o modelo “tradicional” não teria permitido o envolvimento do setor privado e de ONGs, considerados vitais para as áreas de prestação de serviços e investimento, obstaculizando a possibilidade de construção de sinergias entre os diversos agentes sociais em nível local. Consequentemente, teria também prejudicado a criação de condições favoráveis à superação de imperfeições de mercado e informação, dificultando a livre fluidez dos mercados (DEININGER & BINSWANGER, 1999: p. 267-8).

Segundo a crítica do Banco Mundial, o estatismo do modelo “tradicional” se expressaria também por seguir um enfoque “dirigido pela oferta” (*supply-driven approach*). Assim, todo o processo seria orientado pela identificação e seleção, pelo Estado, de terras ou trabalhadores, sem conexão direta com o tipo de demanda existente e, em geral, em resposta a pressões políticas, o que influenciaria negativamente no processo de seleção das propriedades ou dos beneficiários (DEININGER, 2001a e 2001b).

Outra crítica dirigida ao modelo “tradicional” focaliza o seu suposto viés fundiário, i.e., a sua incapacidade de ultrapassar a mera distribuição de terras. O resultado seria a pouca atenção ao desenvolvimento produtivo dos assentamentos de reforma agrária, seja pela falta de acesso a crédito e assistência técnica, seja pela ausência de vinculação com

---

<sup>67</sup> “Bureaucrats are not well equipped to identify farmers with the most skills or enterprise, or to screen out land speculators trying to get cheap land. Administrative selection can degenerate into patronage, and much land may be allotted to underserving candidates, including nominees of the landed elite. Administrators may demand bribes even from deserving beneficiaries” (AIYAR, PARKER & VAN ZYL, 1995: p. 2).

uma abordagem integrada de desenvolvimento dos mercados, seja, ainda, pela desconexão com estratégias abrangentes de desenvolvimento rural e redução da pobreza. Não é por outra razão que os economistas do Banco Mundial vêem como um sintoma de “incompletude” das reformas agrárias (especialmente na América Latina) a “baixa competitividade econômica” dos assentados (DEININGER & BINSWANGER, 1998 e 1999; DEININGER, 2001a e 2001b).

Outra crítica do Banco Mundial pontua que o modelo de reforma agrária “conduzido pelo Estado” não teria oferecido “opções de saída” aos assentados menos eficientes, o que é identificado como um dos fatores responsáveis pela baixa competitividade econômica do setor reformado. E isto por duas razões. De um lado, por se mover pelo intuito de “substituir os mercados”, o modelo “tradicional” teria restringido ou mesmo proibido o arrendamento e a compra e venda de terras pós-reforma agrária, acabando por estimular a informalidade das transações fundiárias. De outro lado, por se limitar a um viés eminentemente agrícola, orientado pelo paradigma do fazendeiro em tempo integral (*full-time farmer paradigm*), teria dado origem a dois problemas: i) tamanhos de lotes de terra relativamente grandes por família, para cujo desenvolvimento seria necessário acompanhamento técnico e apoio estatal via crédito, o que ocorreu precariamente; ii) pouca atenção ao desenvolvimento de atividades rurais não-agrícolas (pluriatividade) (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 148; DE JANVRY & SADOULET, 2002).

A última crítica do Banco Mundial ao modelo “tradicional” de reforma agrária – possivelmente a mais compartilhada entre os formuladores de política em nível internacional (DE JANVRY, SADOULET & KEY, 1997; GORDILLO, 2002) – assinala a sua conexão intrínseca a um modelo de desenvolvimento considerado falido e anacrônico, o modelo por substituição de importações, porque: i) “fechado” e orientado “para dentro”; ii) marcado por forte intervenção estatal na economia; iii) sustentado à base de medidas protecionistas, que garantiam a reprodução econômica de setores ineficientes e conspiravam contra os pequenos agricultores; iv) orientado por políticas que desfavorecem a agricultura (BANCO MUNDIAL, 1997a e 2002a).

Em suma, segundo as críticas pró-mercado, o chamado modelo “tradicional” de reforma agrária teria se tornado inviável e indesejável na atualidade porque:

- i) as condições para a sua execução não seriam replicáveis em condições democráticas “normais”, uma vez que contém uma dimensão “confiscatória” (quando a compensação inexistente ou é fixada abaixo dos preços de mercado) contra a qual se insurgiriam os grandes proprietários de terra, considerados politicamente fortes;
- ii) seria insustentável financeiramente, por compensar os antigos proprietários a preços de mercado, os quais são distorcidos por políticas econômicas e setoriais que elevam o preço da terra acima da rentabilidade auferida pela atividade agrícola;
- iii) seria orientado para “substituir os mercados”, e não para dinamizá-los, resultando num complexo de restrições legais que teriam solapado o funcionamento dos mercados de terra (tanto de arrendamento como de compra e venda), dificultado o acesso à terra por potenciais demandantes (mais eficientes) e alimentado burocracias centrais encapsuladas em busca de sua auto-reprodução e frequentemente corruptas;
- iv) por ser um modelo coercitivo, ensejaria contestações judiciais que, além de elevar o nível de compensação dos antigos proprietários acima dos preços praticados no

- mercado, retardam o processo de assentamento, prejudicando os potenciais beneficiários;
- v) não teria resolvido o problema do acesso à terra para amplos segmentos de trabalhadores rurais, manifestado por ocupações de terra, conflitos agrários e violência rural;
  - vi) tampouco teria elevado a competitividade comercial do segmento gerado pelo processo de reforma agrária, agudizando a situação econômica desse grupo num contexto de crescente liberalização dos mercados agrícolas e de intensa modernização tecnológica;
  - vii) seria um modelo centralizado, estatista e burocrático, que desestimula a participação social, a transparência e o “empoderamento” dos beneficiários, e não cria as condições adequadas para as necessárias sinergias entre os setores público e privado; também não permitiria a fluidez dos mercados e das informações, necessária à orientação dos agentes econômicos, nem ofereceria condições para captar a heterogeneidade sócio-econômica e cultural do universo rural;
  - viii) reflexo de seu caráter estatista, seria um modelo dirigido pela oferta, pelo qual a agência burocrática central seleciona a terra ou os beneficiários independentemente da demanda real e sob um processo politizado de seleção que mais à frente gera ineficiência econômica e baixa competitividade;
  - ix) de modo geral, teria se restringido tão-somente à distribuição de terra, dando pouca ênfase ao desenvolvimento produtivo;
  - x) não ofereceria “opções de saída”, seja porque sua implementação foi acompanhada de medidas restritivas ao funcionamento dos mercados de arrendamento e compra e venda, seja porque não incorporou a questão do trabalho não-agrícola;
  - xi) integraria o rol de políticas típicas do modelo de desenvolvimento por substituição de importações, o qual seria responsável por penalizar os pequenos agricultores e o setor agrícola, proteger segmentos econômicos ineficientes e não responder aos imperativos da liberalização comercial.

Para superar os problemas atribuídos ao modelo “tradicional”, os economistas do Banco Mundial criaram uma nova abordagem: o modelo de reforma agrária de mercado (MRAM), objeto do próximo capítulo. Antes, porém, uma observação importante, que diz respeito à natureza do objeto atacado politicamente pelos teóricos do Banco Mundial.

Como se pôde perceber, o MRAM é um constructo reativo, cuja razão de ser reside na negação do modelo “tradicional”. Ocorre que isto que o Banco Mundial denomina de modelo “tradicional” não passa de uma caricatura, inexistente no mundo real. Opera-se um raciocínio que sai da análise empírica e chega à idealização, atribuindo a um “modelo” a responsabilidade quase que genética pelo suposto fracasso dos processos de reforma agrária em grande parte da América Latina, da África e da Ásia. Este ponto é importante para se entender a operação ideológica que dá substrato à construção do MRAM: a crítica ao modelo “tradicional” se faz de maneira abstrata e homogeneizadora, deslocada da análise empírica dos processos de luta social dos quais resultaram reformas agrárias de diferentes configurações (BARRACLOUGH, 2001; THIESENHUSEN, 1995; WOLF, 1984; HUIZER, 2001). Em outras palavras, trata-se de uma caricatura construída justamente por aqueles que pretendem disputar política e ideologicamente – eis o cerne da questão – qual deve ser o papel do Estado em sociedades marcadas por grave problema agrário.

## CAPÍTULO V

### O modelo de reforma agrária de mercado

O objetivo deste capítulo é discutir as linhas centrais que conformam o modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial. Está organizado em três partes. Na primeira, apresenta-se a lógica e os princípios do modelo. Na segunda, discute-se a variação de versões sobre o MRAM a partir da literatura do Banco Mundial. Na terceira, diferenciam-se níveis de adaptação dos programas implementados em relação aos princípios do modelo.

#### 5.1. Lógica e princípios

O modelo de reforma agrária de mercado (MRAM) foi concebido pelo *staff* do Banco Mundial como uma alternativa às dificuldades e ineficiências atribuídas ao modelo “tradicional”. Trata-se, pois, de uma construção negativa, baseada na crítica e na desqualificação de outro objeto. A ruptura em relação às experiências do passado residiria no fato do novo modelo ser orientado para estimular o funcionamento dos mercados, e não para “substituí-los”. Como afirmam Deininger e Binswanger: “Numa clara ruptura com o enfoque tradicional, o novo modelo estimularia, em vez de solapar, os mercados de terra” (1999: p. 267).<sup>68</sup>

De acordo com os seus proponentes, o objetivo do MRAM é promover a redistribuição de terra a baixo custo, de modo a melhorar a eficiência econômica, favorecer a equidade social e combater a exclusão:

A reforma agrária assistida pelo mercado tem despertado muitos interesses recentemente como um método de baixo custo para fornecer uma redistribuição mais igualitária e eficiente dos ativos produtivos em países em desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, s/d: p. 1).<sup>69</sup>

Essa abordagem pode ajudar a superar problemas antigos de distribuição de ativos e a exclusão social, que são fatores-chave do caminho à violência no campo (DEININGER & BINSWANGER, 1999: p. 249).<sup>70</sup>

Segundo os seus formuladores, foi o processo de reformas macroeconômicas e ajuste estrutural praticado em alguns países que criou as oportunidades para o MRAM, pois teria provocado uma queda significativa do preço da terra e reduzido os privilégios conferidos ao segmento de grande proprietários:

---

<sup>68</sup> “In a clear departure from the traditional approach, the new model would stimulate, rather than undermine, land markets” (DEININGER & BINSWANGER, 1999: p. 267).

<sup>69</sup> “Market-assisted land reform has recently gained a lot of interest as a lower cost method to provide an efficiency and equity-enhancing redistribution of assets in developing countries” (BANCO MUNDIAL, s/d: p. 1).

<sup>70</sup> “This approach can help to overcome long-standing problems of asset distribution and social exclusion, which are key factors leading to rural violence” (DEININGER & BINSWANGER, 1999: p. 249).

A queda nos preços de terras associada a reformas macroeconômicas, juntamente com a perda de privilégios previamente conferidos a grandes fazendas por leis discriminatórias, proteção comercial e crédito subsidiado, fornecem a oportunidade para se implementar uma reforma agrária menos nociva ao funcionamento dos mercados (DEININGER & BINSWANGER, 1999: p. 267).<sup>71</sup>

Esta é a premissa básica do MRAM: a criação de um novo ambiente econômico e político – caracterizado por economias “abertas” e “orientadas para fora” – por força das reformas estruturais, de modo a remover as “distorções políticas” que elevam o preço da terra acima dos rendimentos da atividade agrícola e limitam a oferta de terras no mercado:

Se os governos introduzirem uma reforma agrária em um meio distorcido que favorece as grandes fazendas, seria de esperar que a população-alvo – os pequenos agricultores – venderia a terra aos grandes fazendeiros, derrotando os propósitos de uma reforma agrária. Porque tais distorções, como isenções do imposto de renda ou distorções de crédito, favorecem os ricos, uma pré-condição para uma reforma agrária é a prévia eliminação de todas as distorções que favorecem as grandes fazendas (BINSWANGER & ELGIN, 1989: p. 12).

Note-se que, se a eliminação de privilégios aos grandes proprietários é vista como pré-condição para a reforma agrária – o que supõe uma ação governamental decidida –, a resultante já não deve ser o modelo “desapropriacionista” de reforma agrária, mas o MRAM. Por que? Porque, na visão do Banco Mundial, o modelo “desapropriacionista” já não seria mais viável nem desejável, conforme foi visto no capítulo anterior.

Afinal, em que consiste o MRAM? Trata-se de um modelo de compra e venda de terras inserido na estratégia de alívio da pobreza rural do Banco Mundial, em que os vendedores são pagos à vista a preço de mercado, e os compradores, financiados pelo Estado, assumem integralmente o custo do imóvel. Visa criar ou dinamizar mercados de compra e venda de terras, de modo a promover a transferência patrimonial dos produtores menos para os mais eficientes, e prover condições para o desenvolvimento produtivo dos novos proprietários, de sorte a gerar uma renda suficiente para superar a situação de pobreza e quitar as prestações do imóvel adquirido, o qual é dado como garantia em caso de inadimplência. A seguir, são elencados os princípios do MRAM, com base na formulação dos seus proponentes.

### **5.1.1. Transação voluntária entre compradores e vendedores interessados**

O princípio básico do MRAM é a transação mercantil entre compradores e vendedores interessados (*willing-sellers/willing-buyers*). Assim, só há transação se houver quem queira vender e quem queira comprar terra; se existir, enfim, vontade comum entre as partes. Esta dimensão voluntária eliminaria disputas judiciais e reduziria os conflitos

---

<sup>71</sup> “The fall in land prices associated with macroeconomic reforms, along with the loss of the privileges that had been conferred on large farms by discriminatory laws, trade protection, and credit subsidies, provides an opportunity to address land reform that is less detrimental to the functioning of markets” (DEININGER & BINSWANGER, 1999: p. 267).

agrários, típicas do chamado modelo “tradicional”. O MRAM constitui-se, pois, num modelo “negociado”, baseado em transações de mercado e sem conflitos de ordem judicial, social ou distributiva. Como assinalam Shahid Burki e Guillermo Perry: “A diferença chave entre a reforma agrária orientada a mercado e o modelo desapropriacionista é que a primeira é não-coercitiva. Em vez disso, ela envolve negociações entre compradores e vendedores voluntários” (1997: p. 95).<sup>72</sup>

Teoricamente, trata-se de dividir o mundo social entre demandantes e ofertantes, cuja relação passa a constituir a unidade de análise que sustenta todo o modelo. Politicamente, o instrumento de acesso à terra pelos trabalhadores rurais passa a ser o financiamento a transações mercantis, e não mais o poder desapropriatório do Estado.

### 5.1.2. Enfoque dirigido pela demanda e associativismo

O segundo princípio básico do MRAM consiste no enfoque “dirigido pela demanda” (*demand-driven approach*), segundo o qual o acesso à terra deve se fazer de acordo com a demanda existente e explicitamente manifestada. Ou seja, apenas as famílias demandando terra e somente aquelas terras que estiverem sendo demandadas devem ser objeto de negociação pelo MRAM. Assim, supõe-se que as transações de terra sejam realizadas com base nas necessidades e no interesse dos próprios compradores, que escolheriam segundo a sua vontade. Não há oferta de terras nem seleção de terras definidas pelo Estado, como supostamente ocorreria no caso do modelo “tradicional”.

O MRAM também se baseia no associativismo. Assim, exige-se a formação de associações comunitárias para a seleção e aquisição dos imóveis, o que, em tese, reduziria erros de avaliação individual e facilitaria a seleção de imóveis de melhor qualidade e mais adequados às especificidades locais, aos recursos de que dispõe o grupo de compradores e às características do projeto produtivo que se deseja empreender (DEININGER, 2001b).

Por ser dirigido pela demanda e associativo, o MRAM teria condições de captar e se adequar melhor à heterogeneidade sócio-econômica existente no meio rural. Assim, favoreceria a pluriatividade e o aproveitamento de oportunidades em nível local, rompendo com o viés agrícola do modelo anterior, muitas vezes sem conexão com as necessidades reais dos beneficiários (DE JANVRY & SADOULET, 2002).

### 5.1.3. Auto-seleção

O terceiro princípio básico do MRAM consiste na auto-seleção. Em vez da seleção dos beneficiários ficar sob responsabilidade do Estado, os próprios beneficiários potenciais comandariam o processo. A partir de publicidade ampla e prévia de informações sobre as regras de elegibilidade e participação, tal procedimento deve ocorrer mediante o cumprimento de uma série de requisitos, um dos quais é a comprovação de que os beneficiários potenciais seriam capazes de pagar as prestações do valor financiado. Embora os procedimentos operativos para a auto-seleção tenham custo elevado, estima-se que

---

<sup>72</sup> “The key difference between market-assisted land reform and the expropriation model is that the former is not coercitive. Instead, it involves negotiations between willing sellers and willing buyers” (BURKI & PERRY, 1997: p. 95).

reduziriam tanto as possibilidades de erro típicas da de seleção praticada pelo Estado, como os custos de monitoramento posteriores.

Supõe-se que apenas os que possuam conhecimento e força de trabalho e algum nível de poupança prévia aceitariam as condições estabelecidas para a auto-seleção. Porém, na hipótese de a demanda ser constituída por agentes dotados de pouco “capital humano”, haveria necessidade dos programas orientados pelo MRAM realizarem algum tipo de capacitação, de modo a garantir o desenvolvimento produtivo posterior e, conseqüentemente, a capacidade de pagamento do imóvel financiado (DEININGER, 1998, 2001a e 2001b).

#### **5.1.4. Descentralização, participação e privatização**

O quarto princípio do MRAM é a descentralização institucional, subordinada ao imperativo de ajuste dos instrumentos de política agrária aos marcos mais amplos da reforma liberal do Estado. Toda estrutura de funcionamento do MRAM deve ser descentralizada, retro-alimentando o processo de descentralização administrativa do Estado.

Segundo os seus proponentes, a célula da descentralização do modelo consiste na gestão autônoma dos recursos pelas associações comunitárias, as quais caberia negociar a compra de terra em nível local e realizar investimentos produtivos. Associada à “desburocratização”, a descentralização permitiria reduzir os custos de transação dos imóveis adquiridos, na medida em que eliminaria a intermediação das agências centrais. Permitiria, também, uma maior inter-relação entre os diferentes agentes em nível local, favorecendo o diálogo e a concertação.

Apesar do risco de “captura” por elites locais (BANCO MUNDIAL, 2003a), a descentralização se justificaria por si mesma, na medida em que o espaço local é identificado com maior transparência, responsabilização e prestação de contas (*accountability*).

O MRAM supõe também a participação social em todas as fases do processo, uma vez que os beneficiários potenciais deveriam ser capazes de selecionar o imóvel e negociar o seu preço diretamente com os proprietários, assim como estabelecer planos de produção viáveis (DEININGER, 1998).

O MRAM, ao contrário do modelo “tradicional”, privatiza tanto o processo de aquisição de terras, na medida em que a relação de compra e venda se dá entre agentes privados, como também os serviços necessários ao desenvolvimento produtivo (assistência técnica, por exemplo). Na síntese de Binswanger: “A reforma agrária assistida pelo mercado (...) privatiza e, assim, descentraliza os processos essenciais” (1995b: p. 93)<sup>73</sup>.

A necessidade de descentralização é tão marcante no MRAM que constitui, segundo seus formuladores, mais uma ruptura em relação ao modelo “tradicional”, na medida em que o aparato burocrático e centralizado criado para executar o modelo “conduzido pelo Estado” não serviria para implementá-lo. É o que afirmam categoricamente Binswanger e Deininger, em trabalhos separados. No primeiro caso: “Ministérios centralizados ou burocracias estatais não são bons na implementação de reformas agrárias” (BINSWANGER, 1995c: p. 18).<sup>74</sup> No segundo caso: “É difícil, senão impossível,

<sup>73</sup> “Market-assisted land reform (...) privatises and thereby decentralises the essential processes (BINSWANGER, 1995b: p. 93).

<sup>74</sup> “Centralised ministries or parastatal bureaucracies are not good at implementing land reforms” (BINSWANGER, 1995c: p. 18).

implementar um modelo de reforma agrária descentralizado e orientado pela demanda utilizando mecanismos e instituições desenhados para facilitar uma reforma agrária centralizada e desapropriacionista (DEININGER, 2001b: p. 19).<sup>75</sup>

Nesse sentido, de acordo com o Banco Mundial, seria imperativo reduzir ao mínimo possível a responsabilidade e a participação das agências centrais no processo de implantação do MRAM. Por isso, valoriza-se a o apoio ativo de governos locais, ONGs e setor privado, os quais, sob um arranjo descentralizado, seriam capazes de prover as melhores condições para a criatividade e a fluidez das operações de mercado. Klaus Deininger fornece os contornos da questão:

O forte apoio de governos locais e ONGs em nível local tem se mostrado vital para o sucesso de modelos comunitários em todos os países onde o Banco está atualmente atuando. Frequentemente, os modelos usados baseiam-se em abordagens adotadas em pequena escala e de forma pioneira por ONGs, e muitos dos melhores projetos se devem à criatividade do setor privado. Isto implica que **a reforma agrária administrada pela comunidade pode ser implementada com um mínimo de burocracia centralizada** (2001b: p. 20, grifo meu).<sup>76</sup>

#### 5.1.5. Esquema flexível de empréstimos e doações

O MRAM estrutura-se financeiramente com base num esquema flexível de empréstimos e doações, segundo o qual a quantia destinada à compra da terra é considerada empréstimo e a quantia para construção de infra-estrutura e para o desenvolvimento da produção é considerada doação (recursos a fundo perdido). Prevê-se a a possibilidade de um pequeno subsídio ao empréstimo, variável segundo o arranjo institucional existente. Supõe-se que a lógica desse mecanismo estimularia a barganha em torno da aquisição do imóvel, pois quanto mais baixo for o preço da terra (financiado por empréstimo, que deve ser ressarcido), mais recursos sobriam para investimentos sociais e produtivos (não-reembolsáveis). O MRAM favoreceria, portanto, a compra de terras pelo menor preço possível. Nos termos de Deininger:

[O MRAM] incrementa la competencia en el mercado de tierras pues permite que los beneficiarios busquen tierras marginales y no desarrolladas (buena parte de las cuales actualmente se clasifican como “inadecuadas” para la reforma agraria) y utilizan la parte más importante del subsidio para emprender las inversiones necesarias que tornen productiva esa tierra (2001a: p. 77).

---

<sup>75</sup> “It is difficult to impossible to implement a decentralized and demand-driven model of land reform utilizing mechanisms and institutions that have been designed to facilitate centralized and expropriative land reform” (DEININGER, 2001b: p. 19).

<sup>76</sup> “Strong support by local governments and NGOs at the ground level has proven to be critical for the success of community-based models in all countries where the Bank is currently active. Often, the models used are based on approaches that have been pioneered by NGOs on a small scale and many of the best projects are due to creativity of the private sector. **This implies that community-managed agrarian reform can be implemented with a minimum of centralized bureaucracy**” (DEININGER, 2001b: p. 20, grifo meu).

Tal mecanismo reduziria as possibilidades de conluio entre as partes interessadas no negócio (compradores e vendedores), na medida em que o volume de recursos não-reembolsáveis dependeria do resultado da barganha sobre o preço da terra. Assim, de acordo com os seus proponentes, a lógica de funcionamento do MRAM não estimularia a elevação dos preços dos imóveis rurais.

Esse esquema seria mais barato que as desapropriações por ser descentralizado e menos burocrático, por fornecer um subsídio igual ou menor que aquele dado pelo modelo “tradicional” e, sobretudo, porque os beneficiários assumem integralmente o custo da terra. Haveria, portanto, uma poupança líquida de recursos para a sociedade (DEININGER, 2001a e 2001b). Para alcançar os segmentos pobres da população rural, poderiam ser fixados tetos de renda como critério para o acesso ao financiamento.

### 5.1.6. Estímulo ao desenvolvimento produtivo

Segundo os proponentes do MRAM, um dos problemas fundamentais do modelo “tradicional” teria sido a pouca atenção ao desenvolvimento produtivo e ao incremento da competitividade dos beneficiários. Por oposição, no caso do MRAM os projetos produtivos deveriam ser elaborados antes da compra da terra, de modo que nenhuma transação imobiliária pudesse ser realizada sem que planos de produção viáveis tivessem sido formulados e, portanto, sem haver uma diretriz prévia sobre questões-chave como diversificação agrícola, canais de comercialização, fornecimento de insumos e exigências de capital de giro. Como indica Klaus Deininger: “O planejamento do empreendimento agrícola e a identificação dos canais de escoamento etc. são feitos **antes** da terra ser transferida, permitindo, assim, que os assentados comecem a produção no dia seguinte ao recebimento da terra” (2001a: p. 14, grifo no original).<sup>77</sup>

Além disso, parte dos recursos disponibilizados a fundo perdido para investimentos produtivo poderia ser utilizada pelos beneficiários para contratar serviços de assistência técnica, o que melhoraria as condições de viabilidade econômica dos novos empreendimentos.

Destaca-se a necessidade de participação do setor privado tanto na oferta de crédito (setor bancário) como em parcerias na atividade produtiva (empresas agroindustriais), o que ajudaria no compartilhamento de riscos e, conseqüentemente, no monitoramento do desempenho das atividades financiadas. Nesse sentido, a formalização dos direitos de propriedade dos beneficiários por meio da titulação serviria como garantia para a obtenção de financiamentos junto ao sistema bancário privado.

Estes são os princípios que orientam o MRAM. Como se pôde perceber, todo constructo ancora-se na redução e na redefinição do papel do governo e do Estado em relação ao acesso à terra pelos trabalhadores rurais. Segundo os seus formuladores, à ação pública caberia tão-somente: a) definir as “regras do jogo”, i.e., os marcos normativos mais amplos, a fim de estimular a oferta de terras no mercado; b) construir uma estrutura de administração de terras descentralizada, de modo a prover melhores condições para as transações de mercado; c) fornecer crédito subsidiado para a compra de terra a beneficiários auto-selecionados; d) prover capacitação, quando necessário; e) construir infra-estrutura,

---

<sup>77</sup> “Farm enterprise planning and identification of marketing channels etc. are undertaken **before** land is being transferred, thus enabling beneficiaries to start production from day one after they received the land” (DEININGER, 2001a: p. 14, grifo no original).

quando os próprios beneficiários não pudessem fazê-lo. O objetivo central desse conjunto de ações seria estimular os mercados de terra e, para executar este rol de tarefas, seria necessário avançar nas reformas de segunda geração. É o que afirmam seus principais elaboradores:

O papel do governo neste processo [o MRAM] é reduzido ao fornecimento de um empréstimo para compra de terras a beneficiários qualificados e ao estabelecimento de uma estrutura descentralizada para um mercado de terras mais fluido, em vez da administração de todo o processo (BINSWANGER & DEININGER, 1998: p. 24).

Na reforma agrária assistida pelo mercado, o Estado tem um papel chave a desempenhar, ainda que não seja o papel confiscatório do passado. O Estado precisa delimitar as áreas ambientalmente apropriadas para a agricultura, implementar reformas em políticas necessárias para o aumento da oferta de terras agrícolas disponíveis no mercado, estabelecer os critérios para a seleção dos beneficiários da reforma, subsidiar a compra de terras e o treinamento dos beneficiários, financiar a infraestrutura de apoio e monitorar e avaliar o processo de reforma agrária, a fim de garantir que ele seja equitativo e eficiente. Esta é uma agenda substancial de políticas públicas que, na maioria dos países, precisará de reformas administrativas e gerenciais em agências governamentais relevantes (BURKI & PERRY, 1997: p. 95).<sup>78</sup>

De acordo com o proponentes do MRAM, existe o risco de ocorrer elevação do preço da terra em função da oferta de crédito para a realização de operações de compra onde antes estas não existiam ou se davam em menor escala, o que encareceria e inviabilizaria as transações patrimoniais. Por isso, seria necessário garantir que a oferta de terras fosse muito superior à demanda. Em outras palavras, de acordo com o próprio Banco Mundial, o MRAM só deveria incidir em regiões ou localidades onde, substancialmente, a oferta superasse a procura:

**A reforma agrária assistida pelo mercado somente faz sentido se o volume potencial de terras agrícolas que pode ser induzido ao mercado exceder substancialmente a demanda dos pobres para cultivá-las.** Se este não for o caso – se o estoque de terras agrícolas for inelástico –, quaisquer medidas que impulsionem a demanda dos pobres por terras irá meramente aumentar o preço das terras, ameaçando

---

<sup>78</sup> “Government’s role in this process is reduced to the provision of a land purchase grant to eligible beneficiaries and the decentralized establishment of the framework for more fluid land markets rather than the management of the whole process” (BINSWANGER & DEININGER, 1998: p. 24).

“In market-assisted land reform, the state has a key role to play even if it is not the confiscatory role the past. The state needs to delimit the areas deemed environmentally appropriate for farming, to implement the policy reforms needed to increase the supply of farm land available on the market, to draw up the criteria for selecting the beneficiaries of the reform, to subsidize the purchase of land and the training of beneficiaries, to fund the supporting infrastructure, and to monitor and evaluate the land reform process to make certain that it is equitable and efficient. This is a substantial agenda for public policy that, in most countries, will require administrative and managerial reforms of the relevant government agencies” (BURKI & PERRY, 1997: p. 95).

prejudicar qualquer ganho de eficiência e equidade do processo (BANCO MUNDIAL, s/d: p. 2, grifo meu).<sup>79</sup>

De acordo com os economistas do Banco Mundial, o que fazer para aumentar a oferta mercantil de terras? Fundamentalmente, seis mecanismos deveriam ser implementados. O primeiro seria o “nivelamento do campo de jogo”, i.e., a eliminação do conjunto de subsídios, isenções fiscais e tarifas de proteção que privilegiam o segmento de grandes proprietários e que são capitalizados no preço da terra, elevando-o acima da rentabilidade agrícola. O segundo seria o fim das restrições legais que distorcem o funcionamento dos mercados de compra e venda e arrendamento de terras, que modo que mais “ativos fundiários” pudessem ser transacionados. O terceiro – menos enfatizado – seria a tributação progressiva, que desestimularia a propriedade da terra para fins de especulação. O quarto mecanismo seria garantir a clareza e o fortalecimento dos direitos de propriedade, sobretudo por meio de sua formalização (titulação), de modo que os imóveis rurais a serem comercializados fossem regularizados juridicamente. O quinto mecanismo seria a criação ou a melhoria dos sistemas de informação de mercado, de modo a orientar os agentes econômicos sobre os preços e as características dos imóveis. O sexto e último mecanismo concebido para aumentar a oferta de terras seria a redução dos custos de transação, por meio de medidas de simplificação administrativa e jurídica (cf. AIYAR, PARKER & VAN ZYL, 1995; BINSWANGER, 1995a e 1995b; BINSWANGER & VAN ZYL, 1995; BINSWANGER & DEININGER, 1995; CHRISTIANSEN, 1995; DEININGER, 1998 & 2001a; DEININGER & BINSWANGER, 1998 e 1999).

Seguindo tal itinerário, o MRAM poderia, de acordo com os seus proponentes, superar os problemas atribuídos ao modelo “tradicional”, constituindo-se num instrumento mais eficiente para permitir o acesso a terra. Como afirma Klaus Deininger:

**O modelo de reforma agrária administrado pela comunidade (...) fornece uma maneira de conduzir a reforma agrária de modo a permitir o aumento na equidade e eficiência sem prejudicar o funcionamento dos mercados regulares de terras (...). Isto permite ao Banco mostrar que há um meio mais efetivo de lidar com problemas de equidade que as múltiplas distorções impostas ao longo do tempo ao funcionamento dos mercados de terras, contribuindo, assim, com a tarefa maior de remover distorções que freqüentemente impedem o acesso a terras pelos pobres (DEININGER, 2001b: p. 19, grifos meus).<sup>80</sup>**

---

<sup>79</sup> **“Market-assisted land reform only makes sense if the potential volume of farmland that can be induced on to the market substantially exceeds the demand by poor people to farm it. If this not the case – if the supply of farm land is inelastic – any measures to pump up poor people’s demand for land will merely push up the land price, threatening to undermine any efficiency or equity gains from the process”** (BANCO MUNDIAL, s/d: p. 2, grifo meu).

<sup>80</sup> **“The model of community-managed land reform (...) provides a way of conducting land reform in a way that would allow to increase equity and efficiency without undermining the functioning of regular land markets (...). It allows the Bank to show that there is a more effective way of dealing with equity concerns than the manifold distortions which have, over time, been imposed on the functioning of land markets, thereby making a contribution to the broader task of removal of distortions that often hinder access to land by the poor”** (Deininger, 2001b: p. 19, grifo meu).

Recuperando os pontos anteriormente elencados, as vantagens atribuídas ao MRAM pelo Banco Mundial frente ao modelo de reforma agrária “conduzido pelo Estado” podem ser assim resumidas:

- i) pelo fato do subsídio ser igual ou menor que aquele oferecido pelo modelo “tradicional”, haveria uma poupança líquida de recursos pela sociedade;
- ii) por ser um modelo “dirigido pela demanda” e descentralizado, favoreceria a participação e a autonomia dos beneficiários, estimularia ações criativas para a superação de dificuldades e corresponderia às necessidades e à realidade local;
- iii) estimularia a cooperação, na medida em que a aquisição de terras e o financiamento se dariam via associações comunitárias;
- iv) incentivaria o desenvolvimento produtivo, seja porque fornece recursos a fundo perdido para tal fim, seja porque estimula o associativismo e a busca de soluções cooperativas;
- v) estimularia a criação e/ou dinamização dos mercados de terra, requisito básico para a melhoria da eficiência econômica;
- vi) contribuiria para a formalização dos direitos de propriedade, na medida em que, por um lado, só transaciona imóveis titulados e, por outro, dá origem a novos segmentos de proprietários;
- vii) estimularia o desenvolvimento dos mercados financeiros rurais, na medida em que os novos proprietários, com títulos seguros, passariam a transacionar nos mercados de terra e a demandar crédito;
- viii) corresponderia aos imperativos da liberalização das economias domésticas, a qual pressupõe a fluidez das relações mercantis em todos os setores.

O quadro 1 sintetiza o discurso do Banco Mundial sobre o MRAM e o modelo “tradicional” de reforma agrária.

## Quadro 1.

## Síntese da formulação do Banco Mundial sobre o MRAM e o modelo desapropriacionista

<b>Componentes</b>	<b>Modelo desapropriacionista</b>	<b>Modelo de reforma agrária de mercado (MRAM)</b>
<b>Método de aquisição de terras</b>	Coercitivo; baseado na desapropriação; pagamento com títulos públicos, que podem ser abaixo, na média ou acima dos preços de mercado, de acordo com a correlação de forças políticas	Totalmente voluntário; pagamento em dinheiro a preços de mercado
<b>Forma de execução</b>	Centralizada e dirigida pela burocracia estatal; baixo grau de transparência e responsabilização	Descentralizada e altamente participativa; alto grau de transparência e de responsabilização
<b>Identificação e seleção dos beneficiários</b>	Controladas exclusivamente pelo Estado	Auto-seleção
<b>Natureza e ritmo</b>	Política e legalmente conflitivo, em razão de contestações judiciais, do lobby e, conforme o caso, da resistência aberta dos proprietários; burocrático e lento	Não conflitivo em qualquer aspecto; pouco burocrático e rápido
<b>Ambiente econômico e orientação de desenvolvimento</b>	Orientado para dentro; protecionista; políticas macroeconômicas enviesadas contra a agricultura; predomínio do modelo de substituição de importações	Orientado para fora; não-protecionista; políticas macroeconômicas neutras ou em favor da agricultura; predomínio das reformas estruturais de segunda geração
<b>Tipo de desenvolvimento produtivo e fatores intervenientes</b>	Desenvolvimento produtivo demorado, incerto e precário; planejamento da produção posterior à aquisição da terra; serviços de assistência técnica estatais, centralizados e altamente ineficientes; baixa oferta de crédito e poucos investimentos	Desenvolvimento produtivo rápido, certo e dinâmico; planejamento da produção antes da aquisição da terra; serviços de assistência técnica privados, descentralizados e altamente eficientes; oferta ascendente de crédito e investimentos
<b>Opções de saída e incorporação de atividades não-agrícolas</b>	Sem previsão	Sistemáticas e abrangentes
<b>Mecanismos de apoio financeiro</b>	Subsídios “universais”, normalmente capturados pelas elites	Esquema flexível de empréstimos e doações; compartilhamento dos riscos; beneficiários assumem integralmente o custo da aquisição da terra
<b>Custo da reforma</b>	Alto	Baixo
<b>Participação do setor privado</b>	Nenhuma, ou muito periférica, reflexo do caráter estatista do modelo	Prevista em várias áreas, como no financiamento da aquisição da terra e dos investimentos produtivos; altamente estimulada pelo modelo

Elaboração do autor com base em Borrás (2001), Binswanger e van Zyl (1995), Deininger (1998) e Banco Mundial (2003a, 2002a, 2002b, 2001a).

## 5.2. Versões

É possível diferenciar, ao menos, duas versões para o MRAM, uma mais ortodoxa e original e outra mais recente e menos ortodoxa.

A primeira versão tem como referência os textos produzidos ainda na primeira metade dos anos 90 e reunidos na obra editada por van Zyl, Kirsten e Binswanger (1995), voltada para a defesa do MRAM e sua aplicação na realidade sul-africana.

Segundo essa abordagem, a África do Sul naquele período (1994-1995) não estava apenas saindo do *apartheid* e realizando as suas primeiras eleições democráticas, mas também enfrentando uma grave crise da agricultura nacional, expressa pelo endividamento de parte dos grandes produtores capitalistas e pela explosão de uma demanda social por terra reprimida durante décadas. Ainda, a situação seria agravada pelos efeitos da liberalização comercial e pelas reformas macroeconômicas. Naquele contexto, segundo o Banco Mundial, haveria a necessidade de se realizar transformações significativas na agricultura do país. O MRAM, então, foi pensado como instrumento principal para administrar a crise de endividamento de um segmento importante de grandes produtores e pecuaristas e, ao mesmo tempo, atender à demanda social por terra. Vale à pena conferir a posição na íntegra:

A agricultura sul-africana em geral vem passando por um período de crise associado à mudança. Esta inclui a retirada de vários privilégios à agricultura de larga escala, como, por exemplo, benefícios tributários, crédito subsidiado e suporte de preços, que resultavam em transferência líquida de benefícios a esses produtores. Este declínio no apoio agrícola, combinado aos efeitos da crescente competição agrícola internacional sob os acordos do GATT, estabilização macroeconômica e condições climáticas adversas, já coloca e continuará a colocar os lucros agrícolas sob fortes pressões, especialmente nos sub-setores de grãos e criação de animais.

Dado o grande impacto destes fatores na viabilidade financeira da agricultura comercial, combinado com os já altos níveis de endividamento, uma crise financeira na agricultura comercial é inevitável. Dentro deste contexto, a premissa básica (...) é que *lidar com a crise de endividamento agrícola, aumentar a eficiência, melhorar a insegurança alimentar e resolver os desequilíbrios raciais no setor agrícola da África do Sul podem ser feitos pela facilitação de um **processo de reforma agrária assistida pelo mercado**, em vez de um muito mais caro, ineficiente e injusto programa de alívio da dívida. Tal processo também terá as vantagens adicionais de aumentar o emprego a um baixo custo e melhorar a rede de proteção rural. Além disso, o processo assistido pelo mercado fornece um mecanismo de reforma agrária rápido e eficiente, sem a maioria dos problemas e procedimentos excessivos associados à abordagem atual de intervenção estatal seguida de desapropriação* (VAN ZYL, KIRSTEN & BINSWANGER, 1995: p. 6-7, grifos no original).<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> "South African agriculture in general is going through a period of crisis associated with change. This includes the withdrawal of a number of privileges to large-scale agricultura, for example taxation benefits, subsidised credit and price supports which resulted in net welfare transfers to these farmers. This decline in agricultural support, combined with the effects of increasing international agricultural competition under the GATT agreement, macro-economic stabilisation and

Segundo essa proposição, a oportunidade para o MRAM estaria colocada na medida em que a distância entre o preço da terra e sua rentabilidade agrícola estivesse diminuindo desde 1984, devido às políticas de ajuste estrutural que vinham promovendo a redução da inflação e a retirada de alguns dos principais privilégios concedidos à grande agricultura comercial (VAN SCHALKWYK & VAN ZYL, 1995: p. 204). Em tais circunstâncias, o MRAM poderia ajudar a resolver a crise de endividamento do setor comercial, aliviar problemas sociais e econômicos gerados pela liberalização e gerar empregos. De acordo com Binswanger e van Zyl:

Na presente situação, um programa de reforma agrária dirigido pelo mercado (ou assistido pelo mercado) fornece uma **oportunidade única** para aliviar alguns dos problemas causados pela liberalização dos mercados e a remoção dos privilégios, especialmente na produção de grãos e na pecuária (...) A reforma agrária assistida pelo mercado pode ajudar a resolver alguns destes difíceis problemas: i) ela pode ajudar a resolver a crise financeira do setor agrícola comercial, ao **criar um mercado para a terra**; e ii) pode resolver o problema do emprego, ao gerar auto-empregos nas novas fazendas e na economia não-agrícola, associada a um baixo custo por emprego (1995: p. 254, grifos meus).<sup>82</sup>

A realização do MRAM dependeria da forma como o governo sul-africano lidasse a crise de endividamento do setor comercial. De acordo com os teóricos do Banco Mundial, a crise deveria ser administrada de maneira seletiva, evitando operações de “socorro geral” (*blanket debt relief*). Conforme assinalam Binswanger e van Zyl (1995: p. 255-7), o esquema seria basicamente o seguinte:

a) o setor comercial “consolidado” (*good farmers*) seguiria incólume a mudanças ou a qualquer medida de assistência financeira;

---

adverse weather conditions, have already and will increasingly place agricultural revenues under severe pressure, especially in the grain and livestock sub-sectors.

Given the large impact of these factors on the financial viability of commercial farming, combined with the already high debt levels, a financial crisis in commercial agriculture is unavoidable. Within this context, the basic premise (...) is that *managing the agricultural debt crisis, increasing efficiency, improving food insecurity and addressing of the racial imbalances in South Africa's farm sector can be done by facilitating a **market-assisted land reform process** rather than a much more costly, inefficient and inequitable blanket debt relief programme. It will also have the added advantages of increasing employment at a low cost and adding to the rural safety-net. In addition, the market-assisted process provides a mechanism for efficient and rapid land reform without most of the problems and excessive procedures associated with the usual state of parastatal approach following expropriation*” (VAN ZYL, KIRSTEN & BINSWANGER, 1995: p. 6-7, grifos no original).

<sup>82</sup> “In the present situation, a market-driven (or market-assisted) land reform programme provides an **unique opportunity** to alleviate some of the problems caused by market liberalization and removal of privileges especially in grain and livestock production (...) Market-assisted land reform can help solve some of these difficult problems: i) it can assist in resolving the financial crisis of the commercial farm sector by **creating a market for land**; and ii) it can in solving the employment problem by generating self-employment on the new farms and the associated nonfarm economy at low cost per job” (BINSWANGER & VAN ZYL, 1995: p. 254, grifos meus).

- b) o setor comercial considerado “viável” sob as novas condições macroeconômicas, porém endividado, poderia receber assistência financeira desde que condicionada à sua reestruturação produtiva; uma parte dos ativos fundiários sob seu controle seriam ofertados no mercado; ficariam a cargo do setor bancário tanto a decisão sobre quais produtores receberiam assistência financeira, como a revisão das dívidas desse segmento;
- c) o setor comercial considerado “inviável” (*farms not salvageable*) sob as novas condições deixaria o setor agropecuário mediante “bônus de saída” (p.ex., empréstimos subsidiados para abertura de novos negócios) e ofertaria integralmente as terras sob sua propriedade;
- d) o setor bancário poderia auxiliar no aumento da oferta de terras, conforme executasse as dívidas dos segmentos inviáveis e participasse da saneamento financeiro dos segmentos viáveis então em reestruturação produtiva;
- e) o Estado poderia incrementar a oferta de terras vendendo propriedades públicas;
- f) pelo lado da demanda, um mercado de terras seria criado pela provisão de recursos (empréstimos e doações) aos beneficiários do MRAM; inicialmente, o crédito para a compra da terra e os recursos a fundo perdido para o desenvolvimento produtivo viriam do governo; com o avanço do processo, o setor privado (em especial, o setor bancário) seria estimulado a também financiar transações patrimoniais.

Pode-se depreender que o MRAM, na sua versão original e mais ortodoxa, exigiria uma ação de governo muito firme no sentido de:

- a) prosseguir na política de ajuste estrutural da economia nacional e, em especial, do setor agropecuário, de modo que o segmento dito “ineficiente” fosse exposto, sem cobertura estatal de qualquer tipo, aos efeitos da abertura comercial e da redução de subsídios e isenções fiscais;
- b) administrar a crise de endividamento do setor da agricultura comercial de modo seletivo, a fim de reestruturar a matriz de propriedade e de produção do setor agropecuário;
- c) implementar progressivamente a liberalização econômica e resistir às pressões políticas para promover operações de “socorro” e renegociação de dívidas dos segmentos comerciais considerados “inviáveis”.

Nesta versão, portanto, o MRAM provocaria impactos estruturais – a meta de governo era redistribuir 30% das terras agrícolas em cinco anos (de 1994 a 1999), o que equivale a quase 30 milhões de ha (DEININGER, 2001a: p. 93) – e, junto a outras ações (VAN ZYL, 1995), daria origem a uma “nova agricultura”, adequada à fase de liberalização dos mercados agrícolas. De acordo com essa proposição, o mercado de terras seria o principal mecanismo redistributivo (VAN SCHALKWYK & VAN ZYL, 1995: p. 205).

O Banco Mundial monitorou a evolução do quadro sul-africano desde 1992, tendo influenciado diretamente no processo de liberalização econômica, na concepção da nova Constituição e na preparação do programa nacional de reforma agrária (BANCO MUNDIAL, 1997a: p. 85; TILLEY, 2002). Porém, esta versão do MRAM jamais se materializou na África do Sul, nem em qualquer outro país.

Assim, acompanhando os documentos do Banco Mundial ao longo da segunda metade dos anos 90, é possível observar que essa versão foi dando lugar a outra, menos ortodoxa e mais voltada para o tema do alívio da pobreza e das “políticas de terra”, no bojo das quais o MRAM seria apenas *mais uma opção* (BURKI & PERRY, 1997: p. 97; DEININGER & BINSWANGER, 1998 e 1999; DEININGER, 1998 e 2001; BANCO

MUNDIAL, 2001a, 2001b, 2002a e 2003a; DE JANVRY & SADOULET, 2001). Explicar as razões desse *deslocamento* escapam aos limites deste trabalho, mas, sem dúvida, qualquer interpretação deve se remeter aos problemas que a implementação dos programas orientados pelo MRAM vinha enfrentando desde 1994 na Colômbia e na África do Sul e, posteriormente, no Brasil.

Nessa nova versão – cuja elaboração se baseia nas experiências de projetos-piloto então em curso –, os termos da discussão sobre o MRAM passam a ter a seguinte configuração:

- a) desaparece o tema da “administração da crise de endividamento do setor comercial”, apesar de não ser um fenômeno exclusivamente sul-africano, de tal maneira que o debate e, mais do que isso, a dinâmica efetiva dos programas orientados pelo MRAM, passam a se dar de maneira *desvinculada* da realidade dos setores patronais, “viáveis” ou não;
- b) prossegue a menção recorrente ao tema da eliminação das “distorções políticas” (“nivelamento do campo de jogo”) que afetam o funcionamento dos mercados de terra;
- c) desaparece a centralidade do MRAM na estratégia de mudança da agricultura nacional; já não são mencionados os impactos estruturais que a sua execução poderia provocar;
- d) ganha ênfase a associação do MRAM com o tema do alívio da pobreza rural, de modo que os programas implementados passam a se inserir direta e explicitamente no rol de políticas compensatórias inerentes às reformas estruturais de segunda geração.

Além dos pilares do MRAM (anteriormente apresentados) permanecerem inalterados, o que há de comum entre ambas as versões? Ao menos, quatro elementos principais:

- a) a centralidade da liberalização dos mercados de compra e venda e arrendamento como forma de distribuição de terras dos produtores menos eficientes para os mais eficientes;
- b) a crítica sistemática ao modelo de reforma agrária “conduzido pelo Estado”, considerado inviável e indesejável nos dias atuais;
- c) a equivalência do MRAM à reforma agrária redistributiva, como se fossem sinônimos;
- d) a ênfase na necessidade de avanço e aprofundamento das reformas estruturais e institucionais, de modo a consolidar as novas condições macroeconômicas e prosseguir no ajuste das políticas setoriais.

### **5.3. Níveis de adaptação dos programas ao modelo**

Qual a relação entre o modelo e a realidade dos programas implementados? A proposição de Borras (2001) é útil ao identificar três níveis de adaptação dos componentes do MRAM à configuração dos programas nele inspirados: adaptação plena, adaptação relativa e não-adaptação. Os casos do Brasil, África do Sul, Guatemala e Colômbia são tomados aqui como ilustração.

No que tange à adaptação plena, os governos dos quatro países, em maior ou menor grau:

- a) adotaram políticas de natureza voluntária e mercantil, método descentralizado de execução e privatização da prestação de serviços;
- b) legitimaram a adoção dos programas orientados pelo MRAM a partir da crítica ao modelo desapropriacionista;
- c) adotaram, em algum momento, tetos de renda como critério para acesso ao financiamento, com o objetivo de focalizar os programas nos segmentos mais pobres da população rural;

- d) estimularam o associativismo como base para a entrada nos programas e para o desenvolvimento produtivo futuro;
- e) implementaram reformas macroeconômicas e setoriais que levaram à diminuição dos subsídios e privilégios fiscais aos grandes produtores rurais e à queda relativa do preço da terra, em diferentes níveis e formas;
- f) implementaram reformas estruturais que levaram à redefinição do papel do Estado, à redução do investimento público em políticas sociais e ao empobrecimento de amplos segmentos da população;
- g) subordinaram a política agrária ao receituário das reformas estruturais, procurando ajustá-la aos imperativos do ajuste fiscal, da descentralização e da privatização, bem como inserindo-lhe no rol de políticas compensatórias;
- h) internalizaram o MRAM através da promulgação de leis que criaram instrumentos permanentes de aplicação do modelo, superando o caráter temporário de meros projetos ou programas de duração limitada.

Quanto à não-adaptação, em todos os quatro países não foram adotados nem a tributação progressiva, nem a titulação sistemática, nem tampouco se constituiu um aparato descentralizado e modernizado de informações de mercado e de registro e cadastro de terras, de modo que se estimulasse tanto a oferta de terras não-utilizadas, como a clareza legal e institucional sobre os direitos de propriedade e, conseqüentemente, sobre os bens a serem transacionados no mercado.

No que concerne à adaptação intermediária, os resultados variam conforme o caso:

- a) o arrendamento das terras adquiridas pelo MRAM foi legalmente proibido na Colômbia, mas não nos demais países;
- b) no Brasil, os programas orientados pelo MRAM coexistiram com o programa “tradicional” de reforma agrária, em regime de concorrência; na África do Sul, o MRAM foi a principal orientação; na Guatemala, o MRAM permanece sendo o único mecanismo existente desde o fim da guerra civil em dezembro de 1996; na Colômbia, as desapropriações foram interrompidas em 1996, restando tão-somente o MRAM;
- c) no Brasil, pôde-se acessar financiamento individualmente e/ou por associações, dependendo do programa; na Guatemala, ambas as formas foram aceitas, na África do Sul e na Colômbia, apenas via associações;
- d) somente Brasil e Guatemala adotaram esquemas flexíveis de empréstimos/doações, com percentuais variáveis conforme a operação de compra; na Colômbia, foi fixado o patamar de 70% para a compra da terra, sem abranger os investimentos produtivos; na África do Sul, o subsídio chegou à quase 100% do montante oferecido pelo governo.

Em todos os quatro casos, a ação político-ideológica do Banco Mundial foi direta, desqualificando a desapropriação e, de modo mais abrangente, a ação do Estado dirigida à transformação da estrutura agrária. À exceção da África do Sul, todos os países realizaram operações de empréstimo com o Banco Mundial, embora em proporções bastante distintas: para o Brasil, US\$ 90 milhões em 1997 e EUR 218,2 milhões em 2001, com a possibilidade de aproximadamente mais US\$ 1,6 bilhões até 2012 (BANCO MUNDIAL, 2003c e 2001d); para a Guatemala, US\$ 77 milhões em 2000 para um projeto de dez anos (GAROZ & GAUSTER, 2003: p. 213); para a Colômbia, US\$ 1,82 milhões em 1996 e, para outro projeto, US\$ 32 milhões em 2002 (MONDRAGÓN, 2003: p. 149-54). Pode-se perceber que, dos quatro países aqui considerados, o Brasil, de longe, é o que mais tomou

empréstimos do Banco Mundial para implementar programas orientados pelo MRAM. Pode-se notar também que a linha de ação principal do Banco Mundial pró-MRAM não passa pelo âmbito econômico, haja vista que, exceto no caso do Brasil, as quantias não foram expressivas. A gravitação político-ideológica é a dimensão mais significativa da ação do Banco Mundial nessa área.

Em todos os quatro países, a crítica ao modelo desapropriacionista vincula-se ao roteiro de reformas estruturais em curso. Quando desqualificam o chamado modelo “tradicional” de reforma agrária, os economistas do Banco agem com o objetivo de subordinar a política agrária ao roteiro estratégico de reformas de segunda geração. Centradas na manutenção de uma política macroeconômica conservadora, no ajuste fiscal, na redução e redefinição do papel do Estado e na abertura comercial, as reformas estruturais exigem a implementação simultânea de políticas de alívio de pobreza, justamente para compensar seletivamente os efeitos socialmente regressivos por elas provocados. Por isso, os programas orientados pelo MRAM se inserem nas políticas compensatórias de alívio da pobreza rural.

Mas não apenas: a preocupação com o controle das tensões sociais também integra a lógica do MRAM, tanto assim que o mesmo foi direcionado para países com graves problemas agrários e certa “tradição” de luta camponesa. O caso brasileiro é ilustrativo a esse respeito. Não por acaso o país que mais recebeu recursos do Banco Mundial, o Brasil conta com uma considerável “massa crítica” no meio rural, consubstanciada numa grande diversidade de movimentos sociais e organizações sindicais, no bojo da qual ocupa lugar destacado o MST, cuja ação protagonizou o embate político do campo popular contra o conjunto de reformas implementadas pelo governo Cardoso.

Na segunda parte deste trabalho, examina-se o caso brasileiro em detalhe, abordando o contexto de implantação, a luta política em torno dos programas orientados pelo MRAM e os resultados alcançados.

## **PARTE II**

# **A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM OS PROGRAMAS DE REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO DO BANCO MUNDIAL NO GOVERNO CARDOSO**

## CAPÍTULO VI

### **Contexto de implantação: governo Cardoso e estratégias do Banco Mundial para o Brasil**

A compreensão da luta política em torno da implementação dos programas orientados pelo MRAM no Brasil requer que se situe tais ações no contexto mais amplo, a fim de se estabelecer conexões entre os processos em nível macro e micro. Por isso, o capítulo está organizado em dois itens. O primeiro se refere à discussão sobre o Plano Real e às transformações mais amplas ocorridas no plano econômico e social ao longo dos anos 90. O segundo item trata das análises e da agenda política do Banco Mundial para o Brasil, com destaque para as reformas estruturais, por um lado, e a vinculação entre a reforma agrária e os programas de “alívio de pobreza”, por outro.

#### **6.1. Plano Real e reformas liberalizantes no Brasil**

O Plano Real constituiu um marco no processo de adaptação relativamente tardia da política econômica brasileira ao padrão então vigente na maior parte da América Latina. Por força da crise de endividamento externo deflagrada em 1983 e das subseqüentes políticas de ajuste estrutural, um continente tão desigual e heterogêneo no período nacional-desenvolvimentista passou a experimentar uma crescente homogeneização desde o final dos anos 80 e ao longo de toda a década de 1990, seja em razão da “revolução intelectual” promovida pelo ideário neoliberal, seja pelo seu ingresso na “globalização” através da via financeira (FIORI, 1995).

Como assinala Batista Jr. (1996: p. 130), apesar de suas especificidades, o Plano Real faz parte de um modelo mais geral de estabilização, integração e reestruturação econômica cujos pilares, aplicados com maior ou menor intensidade segundo o país, são: a) uso da taxa de câmbio como instrumento de combate inflacionário; b) abertura comercial às importações; c) abertura financeira, baseada no estímulo à entrada de capitais de curto prazo; d) desindexação da economia; e) ajuste fiscal e austeridade monetária; f) privatização de empresas do sistema produtivo estatal e de serviços básicos à população. Bem sucedido no que tange ao controle da inflação, o Plano Real mostrou nas eleições de 1994 a imensa popularidade — até então subestimada pela maior parte da esquerda brasileira — que a estabilidade econômica desfruta em sociedades traumatizadas por experiências de hiperinflação.

Embora o Plano Real faça parte de uma “nova safra” de planos de estabilização monetária (CASTRO, 1997), sua natureza não se resume ao controle inflacionário. Na verdade, constituiu-se na pedra-angular de um *projeto liberal de desenvolvimento* que supunha a implementação de um conjunto de reformas que visavam à reorganização ampla das relações sociais através da reestruturação da economia e do Estado. Eis porque, do ponto de vista dos seus proponentes, a dinâmica desse tipo de plano econômico está ligada à discussão e ao itinerário mais abrangente das “gerações” de reformas estruturais e institucionais (BAUMANN, 1999) a serem implementadas nos países periféricos e semi-periféricos, já discutidas no primeiro capítulo. Convertido em visão hegemônica entre os formuladores de política para o continente latino-americano durante os anos 90, o eixo de tal itinerário se baseou na condenação do “nacional-desenvolvimentismo” e do que era

visto como o seu traço mais expressivo, o “modelo de substituição de importações”, cujas características seriam, de acordo com o ex-presidente do Banco Central durante o governo Cardoso, a ineficiência estatal, o fechamento da economia, a hiper-inflação e o atraso tecnológico causado por práticas protecionistas (FRANCO, 1999).

O projeto de desenvolvimento que se apregou com o Plano Real supunha a convergência relativamente rápida da estrutura produtiva doméstica ao padrão mais avançado de competitividade internacional. Os pressupostos dessa estratégia de desenvolvimento podem ser resumidos em cinco pontos: a) a estabilidade de preços cria condições para o cálculo econômico de longo prazo, estimulando o investimento privado; b) o governo deve radicalizar a postura de distanciamento em relação à sorte das atividades produtivas domésticas; c) a abertura comercial e a valorização cambial forçam a produção doméstica a realizar ganhos substanciais de produtividade; d) as privatizações e o investimento estrangeiro cumprem a função de remover gargalos de oferta na indústria, reduzindo custos e melhorando a eficiência; e) a liberalização cambial, associada à previsibilidade quanto à evolução da taxa real de câmbio, é capaz de criar poupança externa em escala suficiente para complementar o esforço de investimento doméstico e, sobretudo, financiar o déficit em conta corrente, reverso da estabilização da moeda (BELLUZZO & ALMEIDA, 2002: p. 374; CASTRO, 1997: p. 91).

De fato, os formuladores da política econômica implementada com o Plano Real acreditavam que o desequilíbrio externo seria superado e um novo modelo de desenvolvimento emergiria, fundamentalmente, porque: a) a nova onda de liquidez internacional seria duradoura; b) o capital estrangeiro investiria em setores diversificados, alavancando as exportações domésticas; c) o mercado internacional comportaria o aumento da produtividade interna forçado pela abertura comercial, daí resultando a superação da suposta “dicotomia” entre mercado interno e mercado externo; d) a combinação de ancoragem cambial e abertura comercial promoveria a convergência entre as taxas de inflação e de juros domésticas e internacionais, fortalecendo as expectativas de valorização dos ativos domésticos enquanto meio de atração do capital estrangeiro, de modo que, progressivamente, o mercado financeiro nacional seria integrado ao mercado internacional (BELLUZZO & ALMEIDA, 2002: p. 368-9 e 380-1; CARNEIRO, 2002: p. 311).

No tocante à dinâmica industrial, o discurso oficial do governo Cardoso também afirmava que a política econômica vigente induziria um novo ciclo de inversões, o qual, por sua vez, seria capaz de deflagar um processo “virtuoso” de reestruturação industrial, baseado: a) no aumento da formação de capital fixo capaz de sustentar um novo ciclo de desenvolvimento; b) no incremento da produtividade suficiente para neutralizar a apreciação cambial e estimular uma “reação exportadora”; c) na reversão do índice de penetração das importações, induzindo movimentos espontâneos de adensamento das cadeias industriais recém-esvaziadas; d) na indução de um processo rápido de modernização tecnológica sob a liderança do investimento externo direto (COUTINHO, 1998: p. 236-7).

Como se tornou cada vez mais claro com o passar do tempo, essa “nova safra” de planos de estabilização monetária – parte integrante das reformas estruturais preconizadas pelo Banco Mundial –, longe de gerar algum processo econômico “virtuoso”, acarretou ou agravou inúmeros problemas nos países latino-americanos onde foi implementada: crescimento muito baixo ou mesmo negativo, aumento do nível de desemprego, deterioração da participação dos salários na renda nacional, aprofundamento das desigualdades regionais e sociais e da concentração de renda e riqueza, elevação do índice

de inadimplência e endividamento, falência de empresas e ameaça de desaparecimento de setores inteiros da economia (CASTRO, 1997: p. 91-2; BATISTA JR., 1996: p. 159; BORÓN, 2004).

No Brasil, foram significativas as transformações econômicas e sociais ocorridas ao longo dos anos 90. Embora algumas delas fossem observáveis já na década anterior, de fato foram ampliadas com o governo de Collor de Melo, mas ganharam enorme impulso e sistemática somente com os dois governos de Cardoso, quando então se aprofunda a implementação das reformas estruturais. Vale destacar cinco delas:

1. O processo de reespecialização regressiva da economia brasileira — produto da combinação entre abertura comercial indiscriminada, sobrevalorização cambial mantida por longo período e política de juros altos —, expresso pela ampliação do peso dos setores intensivos em recursos naturais e trabalho e pela redução da importância, com algumas exceções, dos setores de alta intensidade de tecnologia e capital, sobretudo eletroeletrônicos e bens de capital (CARNEIRO, 2002; COUTINHO, 1998; BAUMANN, 1999; FILGUEIRAS, 2002; DELGADO, 2004).
2. A mutação das estruturas industriais e o gigantesco processo de recomposição patrimonial — resultantes, por um lado, da financeirização da riqueza e da redefinição dos oligopólios industriais em nível internacional e, por outro, do efeito combinado da ampla política de privatizações, da abertura comercial e financeira e do aumento das fusões e aquisições —, os quais traduzem-se em manifesta desnacionalização da economia, redesenhando o mapa da riqueza e do poder político na sociedade brasileira e sinalizando o desmonte do tripé capital estatal–capital estrangeiro–capital privado nacional, através da privatização da maior parte do sistema produtivo estatal e do sobredimensionamento do peso do capital financeiro internacional na economia doméstica (FIORI, 2001 e 1995; CARNEIRO, 2002; FILGUEIRAS, 2002).
3. A desregulamentação de um mercado de trabalho já historicamente pouco institucionalizado (DEDECCA, 2002; MENDONÇA, 2000), isto é, com precária proteção social e previdenciária e submetido ao recorrente viés anti-salarial das políticas econômicas — “tradição” com a qual o Plano Real não rompeu, ao contrário, reforçou (SINGER, 1998).
4. Elevação das taxas de desemprego urbano e desemprego maciço no setor agrícola (BAUMANN, 1999; TEIXEIRA, 1999).
5. O reforço da assimetria na estrutura do comércio exterior brasileiro, cada vez mais pautado por um padrão segundo o qual as importações, de alto conteúdo tecnológico (insumos elaborados e bens de capital), originam-se das áreas desenvolvidas, ao passo que as exportações brasileiras para essas mesmas regiões são, majoritariamente, *commodities* agrícolas e industriais; já as exportações de bens mais sofisticados voltam-se mais proporcionalmente para as áreas mais pobres (CARNEIRO, 2002: p. 333-4).

Outro ponto deve ser ressaltado. Como mostram alguns estudiosos, o discurso do governo Cardoso sobre o desempenho industrial sob o Plano Real não mostrou consistência entre as expectativas inicialmente colocadas e os resultados obtidos em diversas dimensões, uma vez que: a) as inversões se concentraram na produção de insumos e *commodities* de grande escala produtiva, com baixo dinamismo no comércio internacional; b) o investimento externo direto se concentrou nos setores de bens de consumo duráveis (automobilístico, eletroeletrônico e eletrodoméstico) e não-duráveis (alimentos, bebidas, higiene e limpeza), o que, se por um lado, reduziu a necessidade de importação de bens

finais, por outro aumentou o coeficiente de importação, o que trouxe como consequência a redução do encadeamento intra-setorial; c) a elevação do grau de competitividade empresarial não rebateu positivamente no nível de emprego, na medida em que, por um lado, o investimento externo se concentrou mais em aquisições e fusões (não aumentando a capacidade instalada) e, por outro, a reestruturação produtiva seguiu vetor contrário à expansão do emprego e aos direitos trabalhistas; e) o volume agregado da formação bruta de capital fixo cresceu em escala apenas moderada, apesar da ampliação do consumo nacional, ocorrida sobretudo por um “efeito riqueza” ocorrido no início do Real que, porém, logo se esgotou; f) o crescimento do coeficiente de importação de insumos e componentes não impactou positivamente na criação de empregos; g) em muitos setores de produtos intermediários e principalmente no setor de bens de capital, predominaram decisões de desinvestimento (COUTINHO, 1998: p. 237-43; CASTRO, 1997 e 2000; CARNEIRO, 2002: p. 343 e 349-51).

Em relação ao setor agrícola, diversas análises apontam para o desmonte dos instrumentos tradicionais de política setorial iniciado pelo governo Collor e ampliado pelo governo Cardoso, a qual se viu reduzida em escopo e abrangência (HOMEM DE MELO, 1999; LEITE, 1999) e sempre subordinada à política macroeconômica e aos imperativos do ajuste estrutural (CORDEIRO, SCHMITT & ARMANI, 2003; DELGADO, 2004). O binômio câmbio-juros praticado extensamente durante o primeiro governo teve impactos negativos sobre a rentabilidade do setor, que mesmo assim apresentou taxas de crescimento e participação na balança comercial superiores às da indústria, agindo como “âncora” do Plano Real ao transferir renda para outros setores.

Outra decorrência do Plano Real foi a queda relativa do preço da terra, provocada, segundo os especialistas (REYDON & PLATA, s/d; HOMEM DE MELLO, 1999), pela redução da inflação e pela manutenção de altas taxas de juros reais, o que reduziu os ganhos especulativos e produtivos derivados da propriedade fundiária, tendência acompanhada até 1999. Vale lembrar três pontos importantes a esse respeito. O primeiro é que, apesar dessa tendência de queda relativa, o preço da terra ainda permaneceu muito elevado quando comparado aos padrões internacionais, inclusive em relação aos países latino-americanos, e todas as tentativas de implementar a tributação progressiva sobre a terra rural fracassaram (REYDON et al., s/d: p. 2). O segundo é que não se pode esquecer que essa tendência de baixa se deu às custas de uma política econômica que gerou – e ainda gera – enorme endividamento externo, déficit na balança comercial e recessão no plano doméstico, como também às custas do absentismo do Estado em relação a uma política de desenvolvimento rural e de reforma agrária (DELGADO, 2004). O terceiro é que, apesar da relativa perda patrimonial que a baixa do preço da terra representou e do quadro macroeconômico desfavorável à agricultura, os grandes produtores capitalistas encontraram a acolhida do governo Cardoso em três rodadas sucessivas (1995, 1998 e 1999) de securitização de suas dívidas junto ao Tesouro Nacional (CORDEIRO, SCHMITT & ARMANI, 2003: p. 29).

Como assinalam Belluzzo e Almeida (2002: p. 386), se é verdade que o Plano Real acarretou mudanças importantes – como regra geral, bastante regressivas para o mundo do trabalho –, também é fato que o mesmo *não* alterou algumas das tendências básicas que predominaram na economia doméstica durante os anos 80, como, por exemplo: i) o baixo crescimento, que reflete a trajetória declinante do investimento; ii) a deterioração da qualidade da configuração industrial, que experimentou expansão nítida de apenas um único segmento, o de bens duráveis; iii) o declínio do investimento em infra-estrutura,

provocando gargalos em áreas estratégicas (energia e transporte); iv) a deterioração da indústria de bens de capital; v) a iminência permanente de crise monetária, em razão do acúmulo de desequilíbrios no balanço de pagamentos – o déficit externo sendo convertido em fragilidade financeira do setor público – e da precariedade da “inserção externa” da economia brasileira.

Ainda segundo Belluzo e Almeida (2003: p. 386), o binômio câmbio sobrevalorizado e juros altos praticado no primeiro governo Cardoso acarretou um elevado déficit nas transações correntes com o exterior, enquanto a resposta da política econômica resumiu-se, basicamente, no desaquecimento da economia, no arrocho salarial e no ajuste fiscal. Tal situação guarda uma evidente fragilidade, dado que o déficit em transações correntes — financiado pela entrada de capitais de curto ou curtíssimo prazo — elevou a vulnerabilidade externa da economia, que não foi compensada pelo esperado “salto de competitividade” proclamado pelos economistas do governo. A megadesvalorização cambial praticada entre dezembro de 1998 e fevereiro de 1999, da ordem de 58,7% (CORDEIRO, SCHMITT & ARMANI, 2003: p. 18), e a sobrevida do Real – viabilizada por três operações sucessivas de empréstimo ao Fundo Monetário Internacional –, não alteraram dois dos mais graves problemas provocados e agudizados pela política econômica do governo Cardoso: o aumento gigantesco do passivo externo e da dívida pública interna.

Coutinho (1998: p. 244-5) e outros economistas sustentam que inúmeros problemas de natureza estrutural não foram equacionados pelo plano de estabilização monetária, ao contrário, foram agravados, tais como: a) a fragilidade competitiva da indústria em todos os complexos de alto valor agregado e conteúdo tecnológico; b) a debilidade estratégica dos grupos empresariais domésticos frente ao padrão de competitividade internacional; c) o enfraquecimento das empresas nacionais em todos os setores intensivos em tecnologia, em razão da desnacionalização da economia; d) a permanência da regressão da base doméstica de financiamento de longo prazo, o que reforça a dependência a recursos fiscais e/ou ao endividamento externo.

Ainda no terreno das continuidades, o mais importante deve ser destacado. Embora tenha sido em nome da ruptura com a “herança nacional-desenvolvimentista” que os governos eleitos após 1989 tentassem legitimar as reformas estruturais no Brasil, adotando uma retórica que se auto-proclamava modernizante, tais governos, na verdade, mantiveram e se sustentaram pelo mesmo pacto conservador que alimentou o padrão de desenvolvimento que diziam superar. É o que José Luís Fiori assinala com precisão:

Os três governos eleitos durante a década sustentaram-se numa coalizão de forças de centro-direita que reuniu praticamente todos os setores da burguesia e das oligarquias regionais de poder que haviam apoiado o ciclo e os governos desenvolvimentistas e deles usufruído. Por isso, mesmo quando a coalizão foi arbitrada – depois de 1994 – por um grupo de intelectuais modernizantes (...) e levou à frente um projeto radical de transnacionalização da economia brasileira, ela manteve, em última instância, as mesmas regras e estruturas básicas do velho e permanente “pacto conservador” (2001: p. 283).

Segundo Fiori (2001: p. 282-5), tanto houve uma reprodução dos pilares do pacto conservador pelos governos liberais que:

- a) a abertura comercial e o programa de privatizações não promoveram a prometida modernização da relação entre Estado e capitais privados; ao contrário, aprofundaram a apropriação privada já extrema do Estado brasileiro, na forma de um gigantesco processo de privatização que reforçou a concentração patrimonial de um seletivo grupo de agentes econômicos, sem diminuir as dívidas externa e interna e sem qualquer conexão com uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo;
- b) em vez da superação da orientação anti-trabalhista herdada do regime militar, no sentido de uma efetiva “modernização” das relações entre o Estado e o mundo do trabalho, os governos liberais promoveram políticas que desregularam ainda mais um mercado de trabalho já historicamente pouco institucionalizado, reduziram o peso dos salários na renda nacional, aumentaram a concentração da riqueza e jamais puseram em prática qualquer orientação quanto ao aumento da produção de bens públicos e de bens de consumo popular;
- c) em vez da publicização das instituições políticas, assistiu-se com a eleição de Cardoso à mais ampla coalizão política da história brasileira, mostrando que o realismo governamental auto-proclamado “modernizante” esteve longe de ser contraditório com o agravamento da “feudalização” da máquina estatal e da impunidade generalizada ao saque aos cofres públicos;
- d) em nome da destruição do “nacionalismo anacrônico” e do ingresso competitivo do Brasil na globalização financeira, montou-se um projeto radical de internacionalização da economia brasileira e de seus centros de decisão, cuja materialidade residiu numa política econômica fortemente dependente do capital privado externo que, somada às demais reformas estruturais, fragilizou sobremaneira o Estado nacional.

Portanto, ao preservarem o padrão de financiamento externo, a base sócio-política autoritária, o viés patrimonialista no exercício do poder político e a lógica de crescimento econômico com exclusão social, as reformas liberais — das quais o Plano Real se faz um instrumento fundamental — revelam integralmente o seu caráter conservador (FIORI, 1995: p. xvii-xviii).

## 6.2. Estratégias do Banco Mundial para o Brasil

A análise anterior se opõe claramente ao diagnóstico e ao receituário de reformas preconizado para o Brasil pelo Banco Mundial, instituição que apoiou de modo ostensivo as políticas implementadas pelos dois governos de Fernando Henrique Cardoso. É o que se pode observar na “Estratégia de Assistência ao País” (*Country Assistance Strategy – CAS*) que orientou as prioridades do Banco na concessão de empréstimos para o período 2000-2003 ao Brasil, país que, historicamente, mais recebeu recursos do Banco, ficando atrás apenas da Índia e do México:

No passado recente, o Brasil fez progressos impressionantes no seu programa de reformas econômicas e sociais, com o objetivo de se tornar uma economia moderna, impelida pelo setor privado e integrada nos mercados internacionais. Esses avanços incluíram um progresso rápido no programa de privatizações, um maior fortalecimento e a modernização do setor bancário privado e um esforço maior para melhorar a educação (...) Acima de tudo, ficou provada a solidez da estabilidade econômica. Os avanços conseguidos na consolidação das reformas assentaram as bases para um maior crescimento sustentável e para uma redução efetiva da pobreza no futuro, para além da grande vitória contra a pobreza

conseguida de uma só vez com a estabilização e a introdução do Plano Real em 1994 (BANCO MUNDIAL, 2000a: p. 263).

De acordo com a CAS anterior (vigente para os anos de 1997-1999), o Banco Mundial e o FMI “trabalham em estreita cooperação no monitoramento do desenvolvimento econômico e na formulação de aconselhamento político” (BANCO MUNDIAL, 1997c: p. 147, § 79). Já na CAS referente ao período de 2000-2003, o Banco Mundial afirma seguir as orientações macroeconômicas do Fundo Monetário Internacional, ao mesmo tempo em que forneceria para aquela instituição as diretrizes para a reforma da previdência social e da legislação trabalhista (BANCO MUNDIAL, 2000a: p. 331, § 112). Houve, pois, uma parceria clara entre os dois organismos internacionais no que tange à manutenção da política econômica do governo Cardoso e à implementação, consolidação e aprofundamento das reformas estruturais no Brasil, cujo itinerário permaneceu prescrito da mesma maneira em ambas as CASs (1997-1999 e 2000-2003) enfatizando quatro áreas estratégicas (cf. BANCO MUNDIAL, 2000a: p. 272-95, § 32 a § 48):

- a) o reforço do ajuste fiscal, a fim de aumentar a poupança interna e garantir o pagamento dos credores da dívida pública, por meio, sobretudo, do corte drástico de recursos para a área social e do arrocho salarial ao funcionalismo público;
- b) a mudança da regulação das relações entre capital e trabalho, de modo a desonerar o capital, por meio do rebaixamento ainda maior dos custos de contratação da força de trabalho e da precarização de direitos consagrados (ainda que freqüentemente não cumpridos) na legislação vigente;
- c) a reforma da administração estatal, de modo a descentralizar as funções públicas, reduzir custos de gerenciamento e, principalmente, eliminar a estabilidade do emprego dos servidores públicos e aumentar o número de contratações precarizadas e mal remuneradas sob o regime trabalhista do setor privado;
- d) a reforma da seguridade social, com o objetivo de reduzir os custos das aposentadorias e pensões dos servidores públicos e estimular o crescimento dos planos de aposentadoria privados.

Tratava-se, pois, de implementar a agenda de reformas de segunda geração, esboçada no primeiro capítulo.

A contraface desse conjunto de reformas liberalizantes foi a ênfase no tema da pobreza, componente central do discurso do Banco Mundial. Entronizada como a principal questão social do mundo contemporâneo, a pobreza é usada como categoria multi-uso (RIBEIRO, 2000) e argumento de autoridade para qualquer propósito dos organismos internacionais. Funcionando concomitantemente como *justificativa* e *meta genérica* do desenvolvimento, o tema do “combate à pobreza” é usado para legitimar todas as ações do Banco Mundial, sobretudo aquelas que comprovadamente agudizam o empobrecimento e as desigualdades: do ajuste fiscal à precarização da legislação trabalhista, passando pelas privatizações e pela reforma da previdência pública, sempre consta tal convocação, reforçada pelo sentido de *urgência imperativa* a ela atribuído. Assim, do ponto de vista político-ideológico, os diversos programas dedicados à “redução da pobreza” servem à tentativa de legitimação das reformas estruturais preconizadas pelo dueto FMI-Banco Mundial.

Ao mesmo tempo, programas dessa natureza seguem o propósito principal de aliviar seletivamente a deterioração econômica e social provocada ou agudizada pelas políticas liberais. Eis uma síntese precisa da avaliação do Banco Mundial sobre a relação entre os impactos esperados do Plano Real e das reformas estruturais sobre o campo brasileiro e a conseqüente necessidade de políticas compensatórias:

A introdução do novo programa monetário – o Plano Real – em julho de 1994 atingiu um certo grau de estabilidade macroeconômica (...) Contudo, existe um grande consenso de que o ajuste macroeconômico no curto e médio prazo implica: um aperto na quantidade de dinheiro circulante e nos gastos governamentais; altas taxas de juro real; um prolongamento da pausa de investimentos no setor rural e agrícola; agravamento dos já altos índices de desemprego e da subnutrição dos pobres. **O impacto na pobreza rural deverá ser severo e ações para a implantação de uma rede de proteção precisam ser tomadas rapidamente** (VAN ZYL et al., 1995: p. 2, grifo meu).<sup>83</sup>

Apesar de um ajuste macroeconômico bem sucedido levar à promoção de um crescimento econômico de longo prazo com benefícios que se estendem às áreas rurais, **a experiência internacional mostra que programas focalizados e políticas para o desenvolvimento sócio-econômico dos pobres continuam sendo um complemento essencial do processo de ajuste** (BANCO MUNDIAL, 1995a: p. 1, grifo meu).<sup>84</sup>

A mesma diretriz consta em outros documentos da época (BANCO MUNDIAL, 1995b), revelando cabalmente que o Banco Mundial já prescrevia, no início do governo Cardoso, a necessidade de políticas compensatórias para aliviar os efeitos do ajuste estrutural. Reproduzia-se no Brasil o mesmo rol de políticas já aplicadas em outros lugares, pois, como disse acima o próprio Banco Mundial, a experiência internacional mostra que reformas estruturais e programas de alívio de pobreza são organicamente entrelaçados.

É a partir dessa premissa que o tema da reforma agrária é abordado nos documentos estratégicos do Banco Mundial para o Brasil: sempre em associação direta ao tema da “redução” ou “alívio” da pobreza (BANCO MUNDIAL, 1997b e 2000). A nomenclatura varia, mas a lógica é sempre a mesma, o que pode ser verificado pela seguinte formulação:

As políticas de **redução da pobreza** incluem um aumento de oportunidades de receita por meio da estabilidade e da retomada do crescimento, políticas direcionadas para o aumento do capital humano e físico da população pobre (especialmente através da educação, saúde,

---

<sup>83</sup> “Introduction of the new currency program – the Plano Real – in July 1994 has achieved some degree of macroeconomic stabilization (...) However, there is broad agreement that macroeconomic adjustment in the short to medium term implies: a tightening of the money supply and government expenditure; high real interest rates; an extension of the investment pause in the farm and rural sector; aggravation of already high unemployment and of the low nutritional status of the poor. **The impact on the rural poor is likely to be severe and safety net actions need to be taken rapidly**” (VAN ZYL et al., 1995: p. 2, grifo meu).

<sup>84</sup> “While successful macroeconomic adjustment should promote longer-term economic growth with benefits extending to rural areas, **international experience shows that targeted programs and policies for the socio-economic development of the poor remain an essential complement to the adjustment process**” (BANCO MUNDIAL, 1995a: p. 1, grifo meu).

**reforma agrária** e serviços urbanos e rurais), a fim de permitir que essa população pobre possa tirar proveito das oportunidades econômicas, e uma rede de segurança social que os proteja de choques num ambiente econômico internacional extremamente volátil (BANCO MUNDIAL, 2000: p. 264, item b.a.).

Note-se que para reduzir a pobreza não há qualquer referência à redistribuição de renda e tampouco, evidentemente, à redistribuição do estoque de riqueza altamente concentrado nas mãos de uma ínfima minoria. Na prática, significa dizer que a reforma agrária figura tão-somente como política “social”, segundo a leitura minimalista em voga nos anos 90 de acordo com a qual o “social”, visto de maneira dissociada do “econômico”, passou a ser considerado um objeto periférico ao núcleo das políticas econômicas. Daí a ênfase dos organismos internacionais na focalização das políticas sociais como parte das políticas de ajuste. Nessa lógica, a centralidade cabe à implementação das reformas estruturais. O resto – inclui-se aí o problema agrário e, conseqüentemente, a reforma agrária – é secundarizado, tornando-se objeto de políticas periféricas que não devem atingir nem comprometer o núcleo diretivo.

Portanto, tal como pensada pelo Banco Mundial, a reforma agrária fica destituída de qualquer potencial estrutural e estruturante, atributos inerentes à experiência histórica das reformas redistributivas. De fato, de acordo com os documentos de “Estratégia de Assistência ao País” do Banco Mundial, a reforma agrária integra o rol de políticas compensatórias aos efeitos sociais negativos gerados pelas reformas estruturais. Tanto assim que as orientações do Banco para o Brasil se limitam a apregoar, como condições fundamentais para a redução da pobreza, o crescimento econômico, a estabilização monetária, o ajuste fiscal e o avanço das reformas liberais.

Este primeiro rebaixamento da reforma agrária, verificado no principal documento referente ao Brasil para o período 2000-2003 (BANCO MUNDIAL, 2000), ganha sentido quando se percebe que desde o início do Plano Real o Banco Mundial já recomendava a dinamização dos mercados de terra como mecanismo de “combate à pobreza”:

**Políticas de desenvolvimento rural não são tão em favor dos pobres quanto poderiam ser, pois os pobres do campo ainda estão em desvantagem nos mercados de terras.** Reformas para melhorar a operação dos mercados de terras no Brasil tenderiam a aumentar a quantidade de terras utilizadas por pequenos e mais eficientes agricultores. Esta mudança beneficiaria pequenos proprietários (que poderiam melhorar suas posses), assim como os trabalhadores agrícolas. **As prioridades incluem reformar o Estatuto da Terra e a legislação trabalhista e fechar brechas no imposto de renda, com vistas a remover tanto os desincentivos ao acesso temporário à terra e os incentivos à concentração de terras.** Além disso, as reformas agrícolas que o governo implementou têm contribuído para um declínio recente dos preços de terras. **Este desenvolvimento pode vir a se mostrar um importante instrumento anti-pobreza para as áreas rurais, pois também contribuirá para um mercado de terras mais eficiente. O governo poderia aproveitar esta oportunidade e melhorar ainda mais**

**a capacidade dos pobres de adquirir terras fornecendo-lhes empréstimos** (BANCO MUNDIAL, 1995b: p. xiii, grifos meus).<sup>85</sup>

Esse tema é levado adiante em outro importante documento, voltado à estratégia de “combate à pobreza rural” nas regiões Sudeste e Nordeste (Banco Mundial, 2001c)<sup>86</sup>. Neste registro, a política oficial de reforma agrária implementada pelo governo Cardoso mal é mencionada e a ênfase é dada a dois outros temas: a liberalização do mercado de terras e o modelo de reforma agrária de mercado (MRAM).

O eixo desse documento é a proposição de que a estratégia de redução da pobreza rural no Brasil deve contemplar a heterogeneidade de situações existentes e se adequar ao cumprimento do ajuste fiscal, o que seria possível com base numa estratégia integrada em cinco vias seletivas de “saída da pobreza”, que consistiria em: 1ª) intensificar a atividade agrícola no setor de pequenos proprietários rurais “com potencial de sobrevivência”; 2ª) dinamizar a agricultura comercial (o grande e médio “agronegócios”); 3ª) estimular o crescimento de atividades rurais não-agrícolas; 4ª) administrar a migração de jovens rurais por meio da educação, a fim de capacitá-los para serem absorvidos por outros setores da economia; 5ª) criar “redes de segurança” (chamadas também de “redes de proteção social”) para os segmentos considerados extremamente pobres.

A primeira via de “saída da pobreza” se aplica a um impreciso, porém “pequeno subconjunto do setor de pequenas propriedades agrícolas”, que teria “potencial de sobrevivência”, dentro das condições vigentes na economia brasileira, no setor agrícola (BANCO MUNDIAL, 2001c: p. 10-1):

A abertura comercial, a desregulamentação do comércio interno, a redução dos programas de crédito subsidiado, uma nova tecnologia de produção com utilização mais intensiva de tecnologia de insumos adquiridos, a reestruturação do processamento agrícola e de alimentos e as indústrias de marketing (integração vertical) são fatores que favoreceram os produtores comerciais mais avançados tecnologicamente e com capacidade de responder aos requisitos mais exigentes dos processadores agrícolas (maior volume e padrões de qualidade) a liberalização e a desregulamentação do mercado provocaram um forte impacto sobre a variedade e a intensificação da agricultura (BANCO MUNDIAL, 2001c: p. 10).

---

<sup>85</sup> “Rural development policies are not as pro-poor as they could be because the rural poor are still at a disadvantage in land markets. Reforms to improve the operation of land markets in Brazil would tend to increase the amount of land used by smaller, more efficient farms. This change would benefit smallholders (who could increase their holdings), as well as agriculture workers. The priorities include reforming the Land Statute and labor legislation and closing income tax loopholes with a view to removing both disincentives to temporary access to land and incentives to land concentration. In addition, the agricultural reforms which the government has implemented have contributed to a recent decline in land prices. **This development may prove to be an important anti-poverty instrument for rural areas because it also should contribute to a more efficient land market. The government could take advantage of this opportunity and improve further the ability of the poor to buy land by providing grant resources to them**” (BANCO MUNDIAL, 1995b: p. xiii, grifos meus).

<sup>86</sup> As prioridades estabelecidas por esse documento têm como matriz as posições esboçadas pelo economista *senior* do Banco Mundial Joachim von Amsberg (2000).

Segundo o Banco Mundial, esse segmento considerado capaz de se adaptar (sic) não deve ser visto como importante para o crescimento agrícola, mas tão-somente como um segmento que tem condições de (ainda) permanecer no campo e, desse modo, aliviar a pressão migratória. É por isso que se diz:

A política agrícola direcionada às pequenas propriedades com baixa produtividade deveria ser considerada basicamente como parte da estratégia de redução da pobreza e **não** como um programa de desenvolvimento agrícola em si (idem, ibdem: p. 10, grifo meu).

As políticas de apoio a esse segmento têm por objetivo aumentar a produtividade agrícola e, com isso, aumentar o nível de renda familiar, e assim são resumidas:

Capitalização, investimentos físicos e serviços para os agricultores familiares podem aumentar a produtividade da mão-de-obra e a renda, além de reduzir as pressões que levam à migração. Esses programas incluem a intensificação agrícola, por exemplo, por meio de uma assistência técnica aprimorada, **reforma agrária comunitária** [leia-se, o MRAM] e pequenos investimentos em infra-estrutura, como o acesso a estradas (idem, ibdem: p. 10, grifo meu).

Note-se que, segundo o Banco Mundial, é para esse segmento que o MRAM deveria se voltar, pois seria capaz de sobreviver no campo apesar das políticas de ajuste.

A segunda via de “saída da pobreza rural” seria dada pelo efeito de crescimento do setor agrícola comercial, na medida em que:

A tendência no Brasil, à luz dos desenvolvimentos nos EUA e em outros países, sugere que **o crescimento geral da produção agrícola será impulsionado principalmente pelos agricultores comerciais e não pelo setor de pequenas propriedades rurais** (...) Um setor comercial revitalizado poderia aumentar a oferta de emprego e reduzir diretamente a pobreza rural por meio da absorção da mão-de-obra assalariada e, indiretamente, por intermédio do crescimento da indústria de processamento de produtos (idem, ibdem: p. 11-2, grifo meu).

Para que o crescimento agrícola promovido por esse segmento – majoritariamente voltado para a exportações de *commodities* – e os seus efeitos sobre a redução da pobreza pudessem se viabilizar, o manejo da política econômica é visto como elemento importante:

**Considerando-se que esse setor produz a maior parte das colheitas para exportação do Brasil**, impedir a valorização das taxas de câmbio reais, as flutuações agudas das taxas de juros e uma política comercial orientada para tarifas de importação relativamente baixas (de insumos e produtos finais) **poderiam melhorar de modo significativo a competitividade internacional dos setores, o que por sua vez acarretaria maiores salários reais e o aumento da oferta de emprego – tanto no cultivo quanto no processamento e transporte dos produtos finais** (idem, ibdem: p. 11, grifos meus).

Trata-se, como se vê, de recomendar a execução de políticas favoráveis à cadeia do chamado “agronegócio”, preferencialmente para o seu ramo exportador, e se limitar a esperar que o crescimento aconteça, supondo que haveria aumento da oferta de emprego. Simplesmente não se considera a natureza do modelo tecnológico adotado por esses segmentos, baseado na poupança de mão-de-obra (DELGADO, 2004), nem tampouco há qualquer menção sobre as potencialidades econômicas de uma política de reforma agrária na geração de empregos.

Já o potencial da terceira de via de “saída da pobreza” delineada pelo Banco Mundial residiria no aumento da oferta de emprego não-agrícola no campo, especialmente nos setores de processamento de alimentos e de serviços. Porém, o próprio Banco reconhece parcialmente que há limites para essa via, uma vez que somente os grupos próximos a áreas urbanas poderiam dela se beneficiar:

Não é provável que essa estratégia seja viável para a maioria dos pobres que vivem nas zonas rurais mais desassistidas, distantes e pouco habitadas (...) Os ingredientes críticos necessários para estimular o desenvolvimento de uma vigorosa economia rural não-agrícola são níveis mais altos de educação, uma boa infra-estrutura básica, desenvolvimento de capital social, bem como mercados de crédito e de trabalho em bom funcionamento (idem, ibdem: p. 12).

A quarta via para a “saída da pobreza rural” prognosticada pelo Banco Mundial é a pura e simples migração de jovens para o meio urbano, considerada uma inevitabilidade histórica e até mesmo algo “desejável”:

Os movimentos migratórios para as áreas urbanas e as cidades na zona rural parecem ser **inevitáveis e até mesmo desejáveis**, considerando-se a grande incidência de pobreza rural, o extremamente alto número absoluto de propriedades agrícolas muito pequenas combinado a famílias de tamanho bastante grande e o potencial relativamente baixo de desenvolvimento nas vastas áreas agrícolas áridas e semi-áridas do Nordeste (idem, ibdem: p. 12, grifo meu).

Nessas condições, o Banco Mundial estabelece como estratégia a elevação do nível educacional da população rural jovem e a reforma da legislação trabalhista, de modo a prepará-la para disputar postos de trabalho no meio urbano ou em atividades rurais não-agrícolas. Como afirma o Banco Mundial:

Essencialmente, no que concerne à política, a questão não é estimular o êxodo dos jovens que vivem nas áreas rurais ou manter as pessoas artificialmente nesses locais. Ao invés disso, pretende-se possibilitar aos jovens rurais a chance de migrar em busca de oportunidades. Ou seja, **capacitar esses jovens para que respondam a potenciais melhores condições econômicas nas áreas urbanas ou no setor rural não-agrícola** (...) A necessidade de elevar os níveis educacionais nas áreas rurais de modo a **preparar os migrantes para uma absorção bem-sucedida no emprego urbano e RNA [atividades rurais não-agrícolas]** (...) deve ser vista como **componente fundamental** da estratégia de redução da pobreza no Brasil (...) **O Norte e o Nordeste continuarão a**

**ser a principal fonte de migrantes rurais.** As melhorias na oferta de educação e uma **revisão seletiva da legislação trabalhista** poderiam aumentar as perspectivas de emprego formal nas áreas urbanas e rurais (idem, ibidem: p. 13 e 7, grifos meus).

Não há qualquer consideração a respeito da elevação do desemprego e da precarização do trabalho no meio urbano e rural, nem qualquer proposta para superar a baixa cobertura social atribuída à expansão das atividades não-agrícolas, normalmente também precárias.

A quinta e última via de “saída da pobreza rural” delineada pelo Banco Mundial consiste na criação de “redes de segurança” para os segmentos considerados extremamente pobres:

Existe um grupo de pobres nas zonas rurais que não poderá se beneficiar das oportunidades da agricultura comercial, da intensificação da agricultura em pequena escala ou da migração (...) Esse grupo está “aprisionado” à pobreza extrema, **sem futuro possível no setor agrícola além da subsistência** (...) Para esse grupo de pobres rurais seria possível implementar uma **rede de segurança que garantisse um nível mínimo de renda através das transferências do governo.** Essa situação poderia ser atingida por meio da **reestruturação e expansão do esquema previdenciário atual para um programa de segurança social** (idem, ibidem: p. 14 e 39, grifos meus).

Trata-se, como fica claro, de apenas manter precariamente esse grupo no meio rural através de programas assistenciais, com base na decretação *a priori* de sua irrelevância econômica.

Paralelamente a essas cinco vias, o Banco Mundial estabelece também uma série de medidas complementares (BANCO MUNDIAL, 2001c: p. 16-49), de modo a constituir uma estratégia “integrada” alívio da pobreza rural no Brasil, a saber:

- a) a melhoria do nível educacional, condição para que uma parte da força de trabalho assalariada seja incorporada na atividade agrícola comercial, cada vez mais tecnificada;
- b) a liberalização do mercado de terras, a fim de aumentar o grau de transferibilidade do uso da terra por meio do estímulo a contratos flexíveis de arrendamento, de modo a facilitar a entrada e a saída de produtores e intensificar a exploração agrícola de pequeno e médio porte com mão-de-obra intensiva; para isso, o Banco recomenda a revisão do Estatuto da Terra, o qual prevê a desapropriação em áreas de incidência de relações de arrendamento;
- c) a melhoria do aparato de administração de terras, de modo a reduzir os custos de transação, aumentar o número de propriedades tituladas legalmente e modernizar os sistemas de cadastro e registro de terras, com o mesmo objetivo de facilitar a entrada e saída de produtores via mercado de terras;
- d) a implementação de programas orientados pelo MRAM, a fim de criar condições para a compra de terras por um pequeno segmento de trabalhadores pobres que utilizam mão-de-obra intensiva;
- e) o prosseguimento e a expansão dos programas de combate à pobreza rural no Nordeste (PCPRs), que financiam obras de infra-estrutura social e produtiva e existem, sob diferentes formatos, desde a década de 1970;

- f) a ampliação de pesquisas e de transferência de tecnologia, com o objetivo de elevar a produtividade agrícola, mantendo-se o atual modelo tecnológico;
- g) o aprimoramento do mercado financeiro rural, de modo a aumentar as fontes de financiamento para a agricultura;
- h) transferências diretas, como a aposentadoria rural, para pequenos agricultores pobres sem condições de liquidez e sem “capital humano” (portanto, sem acesso ao mercado de crédito formal);
- i) revisão da legislação trabalhista, vista como fator responsável pela baixa oferta de empregos, de modo a diminuir ainda mais os custos de remuneração da força de trabalho para o patronato por meio da redução dos impostos à contratação de mão-de-obra temporária, redução dos depósitos do FGTS, isenção de multa por demissão de trabalhadores temporários e eliminação do poder legal da Justiça do Trabalho.

E o que o documento do Banco Mundial em apreço sugere para os trabalhadores sem terra, categoria de mobilização política que ganhou visibilidade durante os anos 90? Trata-se de um personagem quase ausente. Há apenas duas indicações a esse respeito: a via de “saída da pobreza” pelo arrendamento de terras e pelo dinamismo da agricultura comercial. No primeiro caso, tratar-se-ia de aumentar as possibilidades de acesso ao uso da terra rural, mesmo que historicamente condenadas pelas organizações de representação dos trabalhadores rurais desde as décadas de 1950-60:

De modo geral, é surpreendente que um país com o nível de desenvolvimento do Brasil esteja tão defasado em termos da modernização do seu mercado de terras rurais. O país se caracteriza por um número substancial de arrendatários e parceiros desprotegidos. Isso resulta essencialmente das disposições atuais do Estatuto da Terra, sob o qual os parceiros (...) podem reclamar seus direitos sobre a terra (...) **O atual Estatuto da Terra restringe assim o setor agrícola – sobretudo os agricultores pobres sem terra – porque inibe os contratos de arrendamento mais flexíveis e seguros.** Essa questão necessita de atenção especial. **A agricultura no Brasil, da mesma forma que na maioria dos países de renda média, está se tornando mais dependente dos investimentos de capital e mais exposta aos mercados estrangeiros; daí resulta o papel crucial dos contratos de arrendamento flexíveis que facilitam a reestruturação da agricultura, bem como o ingresso e a saída de produtores agrícolas** (idem, ibidem: p. 20, grifos meus).

Note-se que a *rationale* do Banco Mundial nesse quesito é pensada exclusivamente sob a ótica do capital, na medida em que defende a liberalização dos mercados de terra e a difusão do arrendamento como instrumento para baratear os custos de produção das agroindústrias as quais os arrendatários se integrariam de modo subalterno, como concretamente ocorre (DELGADO, 2004).

No segundo caso, a “estratégia” do Banco Mundial consiste na defesa de uma política econômica que não penalize o setor agrícola e estimule as exportações, de modo a aumentar o número de postos de trabalho pelo efeito de crescimento:

Evitar a valorização das taxas de câmbio reais e as flutuações agudas das taxas de juros é um elemento crucial da política macroeconômica, que contribuirá para fortalecer a competitividade do setor comercializável da agricultura (produtos e insumos) (...) Essas políticas (...) também provocam um impacto positivo no mercado de trabalho agrícola (...) [e] **ajudarão a revitalizar o setor agrícola comercial, beneficiando os trabalhadores sem terra e os pequenos agricultores empregados no setor não-agrícola para complementar sua renda** (idem, ibidem: p. 25, grifo meu).

Estranhamente, não há qualquer menção sobre o fato de a modalidade vigente de crescimento do “agronegócio” se realizar por meio de ganhos de produtividade viabilizados pela adoção de um modelo tecnológico que poupa mão-de-obra e não irradia efeitos para os segmentos mais baixos, marginalizando a força de trabalho assalariada não-especializada e a massa de pequenos agricultores não-integrados ao circuito agroindustrial (DELGADO, 2004). Não é a toa que os estados da federação onde existe “agronegócio” consolidado ou em expansão sejam também aqueles que apresentem a incidência das taxas mais elevadas de conflitos agrários e de demanda por terra (SAMPAIO et al., 2003: p. 29-30).

Pelo raciocínio que dá fundamento ao texto, parece razoável supor que, implicitamente, o Banco Mundial vê uma terceira via de “saída da pobreza rural” para os trabalhadores sem terra: a migração para o meio urbano, uma vez que a mesma, afinal de contas, é considerada “inevitável e até mesmo desejável”.

A julgar pelo seu principal documento estratégico sobre redução da pobreza rural, não é difícil perceber que o Banco Mundial nada tem a oferecer em termos de formulação de políticas para a resolução dos problemas concretos do amplo segmento cada vez mais empobrecido de trabalhadores rurais brasileiros.

Por fim, deve-se destacar um ponto anteriormente mencionado. Viu-se que a estratégia de “combate à pobreza rural” do Banco Mundial no Brasil focaliza como público preferencial do MRAM o impreciso e arbitrariamente delimitado grupo “com potencial de sobrevivência” no meio rural. Ora, considerando que os programas orientados pelo MRAM foram, de modo geral, dirigidos a trabalhadores rurais muito pobres, sem poupança nem capacidade de investimento, surge uma questão: seria este grupo o mesmo considerado pelo Banco como “capaz de sobreviver”? Pela narrativa da sua estratégia de “combate à pobreza rural”, pode-se concluir que não. Então, como explicar a diferença entre o que esse documento de estratégia estabelece e o público alcançado por esses programas? A chave está na intencionalidade que informa a implementação dos programas orientados pelo MRAM: travar uma disputa político-ideológica com os movimentos sociais do campo. É o que será visto em detalhe no capítulo seguinte.

## CAPÍTULO VII

### Luta política: unidades e dispersões

O objetivo deste capítulo é traçar um quadro abrangente da luta política em torno da implementação dos programas orientados pelo MRAM no Brasil. Está dividido em quatro itens. O primeiro desenha o processo mais amplo de disputas que demarca a lógica política na qual tais programas se inserem, enquanto o segundo e o terceiro abordam os embates específicos a respeito da implantação desses programas. O quarto item recupera os aspectos mais importantes da discussão.

#### 7.1. Disputa pelo protagonismo e ações de enquadramento

Com o refluxo dos movimentos sociais vivenciado pós-1989 (BOITO JR., 1999) e a saturação da agenda política pelo combate à inflação, eixo do Plano Real, o tema agrário acabou tendo pouca expressão na disputa eleitoral de 1994 (MEDEIROS, 2002).

Vitorioso, o programa do PSDB, embora reconhecesse a necessidade de mudanças no campo em favor da desconcentração da propriedade da terra e da “agricultura familiar”, não atribuía à reforma agrária o sentido de transformação da estrutura agrária, de democratização do poder político ou de mudança do modelo de desenvolvimento econômico (ampliação do mercado interno, redistribuição de riqueza, crescimento agrícola). Como assinala Carvalho Filho: “O conceito de reforma agrária implícito no programa resumia-se em ações fundiárias mais agressivas quando comparadas com os governos passados, mas sem a menor pretensão de alteração estrutural (CARVALHO F<sup>o</sup>., 2001: p. 201).

Tanto a reforma agrária era concebida de modo deslocado da órbita econômica que, de início, as ações de governo nessa área estavam vinculadas ao programa Comunidade Solidária, reconhecidamente de natureza assistencialista:

O discurso [do governo Cardoso] trazia no seu interior uma contradição fundamental. Ao mesmo tempo que reconhecia a necessidade de profundas mudanças no campo, o programa apresentado era impotente para tanto. O conceito de reforma agrária adotado, claramente compensatório e de corte assistencialista, não apresentava condições para alterar o padrão de concentração fundiária que sempre existiu no meio rural (CARVALHO F<sup>o</sup>., 2001: p. 201).

Esse rebaixamento da reforma agrária a uma política compensatória mostra que o governo Cardoso não considerava como problema o grave quadro sócio-econômico existente no meio rural. Em que pese a polêmica metodológica acerca da produção de dados sobre o agrário nacional, três indicadores são, de qualquer modo, sintomáticos da magnitude do problema agrário. O primeiro contabiliza o desaparecimento, ao longo do período de 1985 a 1995, de cerca de um milhão de propriedades rurais, das quais 70% eram menores de 10 hectares e ocupavam apenas 2% da área agrícola total (CORDEIRO, SCHMITT & ARMANI, 2003: p. 54; DAVID et al., 1999: p. 45). O segundo assinala a redução igualmente drástica do pessoal ocupado na agricultura, que diminuiu 23% de 1985 a 1995-6, o que representa menos 5.463.991 trabalhadores (DIAS, 1998: p. 10; TEIXEIRA,

1999: p. 7). O terceiro destaca o aumento do índice de concentração fundiária, que passou de 0,831 (Índice de Gini) em 1992 para 0,843 em 1998 (CORDEIRO, SCHMITT & ARMANI, 2003: p. 54).

Entretanto, apesar das orientações minimalistas do governo Cardoso, o *status* do tema reforma agrária na agenda política nacional mudaria pela confluência de um conjunto de pressões e acontecimentos desencadeados no biênio 1996-1997, em especial:

- a) a enorme repercussão internacional que teve o assassinato de 28 trabalhadores rurais pela polícia militar nos casos de Corumbiara/RO em agosto de 1995 e de Eldorado dos Carajás/PA em abril de 1996, os quais geraram uma onda de protestos contra a impunidade e em favor da luta social por reforma agrária no Brasil;
- b) o aumento em praticamente todo o país das ocupações de terra organizadas pelo MST e, em alguns estados (PA, GO, MG e parte da região canavieira nordestina), por determinados sindicatos e federações ligadas à CONTAG;
- c) a tensão social crescente no Pontal do Paranapanema – região caracterizada por uma prática histórica de grilagem de terras situada num dos principais estados de agricultura capitalista consolidada –, em virtude do aumento das ocupações de terra e da violência paramilitar praticada por latifundiários;
- d) a “Marcha Nacional por Reforma Agrária, Emprego e Justiça” organizada pelo MST, que chegou em Brasília em abril de 1997 e, mesmo sofrendo o misto de descaso e desqualificação por parte dos principais meios de comunicação e do governo federal, acabou galvanizando a insatisfação popular contra as políticas liberais, transformando-se na primeira manifestação popular massiva contra o governo Cardoso;
- e) a realização de uma série de protestos no exterior organizados por entidades de apoio ao MST – principalmente durante as viagens oficiais do Presidente da República – em favor da reforma agrária, contra a impunidade em relação aos crimes praticados contra trabalhadores rurais no Brasil e contra a prisão de dirigentes dos movimentos sociais, com o objetivo de pressionar o governo Cardoso por meio da erosão da sua imagem no cenário internacional (cf. GOHN, 1998; CARVALHO, 1999; MEDEIROS, 1999 e 2002).

Esses acontecimentos constituíram-se em fatos políticos que posicionaram em novo patamar as ações dos movimentos sociais, sobretudo aquelas promovidas pelo MST, o qual passou a assumir um papel de protagonismo na produção dos principais impulsos e pressões para a definição e execução de uma política de reforma agrária no Brasil.

Em resposta à forte repercussão do massacre de Eldorado dos Carajás, o governo federal criou em 1996 o Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária (MEPF). A relação de determinação é mesmo direta, como reconheceu Raul Jungmann, designado para ocupar a pasta:

O ministério só existe por conta do MST. Eu costumava dizer com um certo humor negro (...) que os meus constituintes foram os dezenove mortos em Eldorado de Carajás. Ou seja, quem me sentou [no Ministério] foram os caras que morreram lá (entrevista ao autor em 27/11/2003).

Órgão com poderes ministeriais, mas destituído da estrutura operacional comum a um ministério, a criação do MEPF revela, por um lado, o caráter secundário da política agrária na agenda do governo Cardoso e, por outro, a tentativa de dar algum tipo de resposta à pressão social por reforma agrária. Institucionalmente, o MEPF incorporou o

INCRA – até então subordinado ao Ministério da Agricultura, espaço tradicional de representação e articulação do patronato rural – e ambos passaram a ficar subordinados diretamente à Presidência da República.

Para o governo federal, a criação do MEPF serviu como instrumento para tentar retomar as iniciativas políticas capazes de imprimir direção ao tratamento das tensões no campo, por um lado, e minimizar o crescente poder social do MST, por outro (MEDEIROS, 1999). Nesse sentido, o governo Cardoso iniciou em 1997 um conjunto de ações em quatro direções principais. Relativamente dispersas no início, tais ações foram ganhando coerência ao longo do triênio 1997-1999.

Numa primeira direção, conforme salienta Medeiros (1999: p. 42-4), foi editado em junho um pacote de medidas legais – em grande parte por meio da edição de medidas provisórias – destinado a cumprir três objetivos básicos: a) reduzir parcialmente o preço final pago pelo Estado às desapropriações, em razão da arbitragem judicial provocada pela contestação dos proprietários ao preço estabelecido pelo INCRA; b) acelerar um pouco mais o tempo de imissão na posse da terra desapropriada pelo INCRA, aplicando o Rito Sumário; c) impedir a realização de certos procedimentos comumente praticados pelos proprietários para se evadirem do ato desapropriatório. De acordo com Medeiros e Leite, as principais medidas foram:

Agilização no rito sumário, permitindo que a imissão de posse da terra se fizesse no máximo em 48 horas após o ajuizamento da ação de desapropriação; vistoria das terras com acompanhamento pelas entidades sindicais patronais (Confederação Nacional da Agricultura) e de trabalhadores (CONTAG), excluindo-se o MST desse processo; impedimento da fragmentação dos imóveis depois de realizada a comunicação de vistoria, para que não ocorresse o expediente, comumente utilizado pelos proprietários ameaçados por desapropriação, de dividir a propriedade em várias titularidades, de forma a torná-la não passível de intervenção; comunicação de vistoria não só através de carta, mas também em jornal de grande circulação na unidade da federação onde se encontrava o imóvel, de forma a impedir que o proprietário alegasse desconhecimento da ordem; reconhecimento, como projeto técnico de exploração, somente daquele que tivesse sido aprovado por órgão competente, pelo menos seis meses antes da vistoria, de forma a evitar que a desapropriação fosse impedida pela formulação, de última hora, de um projeto de aproveitamento das terras; redução, no caso de desapropriações, dos juros compensatórios de 12% para 6% ao ano, incidentes sobre o valor da diferença entre o preço da avaliação e o arbitrado judicialmente; prazo de dois anos para que todos os proprietários fizessem, junto ao INCRA, a ratificação das concessões e alienações de terras feitas pelos estados nas faixas de fronteira. Caso a comprovação não fosse feita, a União declararia nulo o título e retomaria o imóvel, disponibilizando-o para fins de reforma agrária (2004: p. 2).

Nem todas as medidas foram adiante e algumas delas, de fato, não surtiram qualquer efeito. No caso da redução dos juros compensatórios, por exemplo, a taxa de 6% permaneceu ainda muito acima da inflação e, posteriormente, o Supremo Tribunal Federal

eliminou qualquer limite para a cobrança dos mesmos (ABRA, 2001: p. 8)<sup>87</sup>. De qualquer modo, esse conjunto de medidas sinalizava a preocupação do governo federal em acelerar a sua capacidade de resposta à pressão social, inclusive estabelecendo metas de assentamento rural de famílias bem superiores àquelas fixadas e cumpridas por governos anteriores.

Numa segunda direção, baixou-se uma série de expedientes legais destinados a reprimir as ocupações de terra promovidas pelos movimentos sociais, com o objetivo de atingir especialmente o MST, tais como:

Proibição da realização de vistorias em áreas ocupadas, inviabilizando sua desapropriação; suspensão de negociações em casos de ocupações de órgãos públicos; penalização dos funcionários do INCRA que negociassem com os ocupantes; impossibilidade de acesso a recursos públicos, em qualquer das esferas de governo, por entidades que, de alguma forma, fossem consideradas suspeitas de serem participantes, co-participantes ou incentivadoras de ocupação de imóveis rurais (MEDEIROS & LEITE, 2004: p. 2-3).

Paralelamente, crescia a violência no campo, com a rearticulação da extrema direita agrária (a UDR e milícias privadas), o acionamento da Polícia Federal para monitorar e coibir as ações dos movimentos sociais e o recrudescimento da violência policial, na forma de despejos arbitrários e prisões políticas, como se notabilizaram naquele ano os casos do Paraná e de Pernambuco. Essa onda repressiva gozava do beneplácito do governo federal, como ficou patente pelas orientações do então Ministro da Justiça (sic) Íris Resende aos secretários estaduais de Segurança Pública:

**“Polícia e fazendeiros têm de andar de mãos dadas para cumprir os mandatos judiciais”**, afirmou o ministro, referindo-se às operações policiais para retirar os sem terra de fazendas ocupadas. Ao longo da exposição, um secretário quis saber como cumprir essa determinação diante da carência de recursos. Íris respondeu: **“Requisitem apoio dos fazendeiros”** (VEJA, 24/09/1997 apud CARVALHO F<sup>o</sup>., 2001: p. 206, grifos meus).

Tanto o primeiro como o segundo conjunto de ações articuladas pelo governo federal tiveram ampla ressonância pela ação dos principais meios de comunicação, através dos quais travou-se uma disputa ideológica em que se procurou construir uma imagem positiva do governo Cardoso em relação ao tema da reforma agrária e, ao mesmo tempo, uma imagem negativa dos movimentos sociais, num período em que crescia o apoio social ao MST. Como assinala Carvalho Filho:

---

<sup>87</sup> O acréscimo de juros compensatórios ao cálculo da indenização ao proprietário que tem o imóvel rural desapropriado é uma das mais esdrúxulas deformações da legislação brasileira e da prática jurídica em relação à reforma agrária, porque tem como pressuposto o conceito de lucro cessante, i.e., a reposição dos ganhos que o proprietário, em tese, deixou de auferir em razão do ato desapropriatório. Ora, se a desapropriação por reforma agrária só pode ser feita, conforme prevê a Constituição Federal, em propriedades que não cumprem com a sua função social (portanto, que não utilizam produtivamente a terra conforme a legislação determina), qual a lógica de indenizar os proprietários por lucros cessantes?

Nessa época, o acompanhamento do noticiário evidenciava claramente as duas linhas de argumentação ou de convencimento utilizadas pelo governo (...) mostrar agressividade na implementação da política fundiária anunciando diversas medidas importantes para a reforma agrária e, ao mesmo tempo, promover, com a conivência da mídia, crítica contínua aos movimentos sociais (principalmente o MST), procurando desqualificá-los, enfraquecê-los e criminalizá-los (2001: p. 205).

Numa terceira direção, o MEPF tomou iniciativas no sentido de vincular a política de reforma agrária ao processo mais amplo de reforma liberal do Estado, através da descentralização institucional e administrativa. Nos termos em que foi colocada, a descentralização na prática operava uma efetiva desfederalização e desresponsabilização do INCRA na condução do programa de reforma agrária, na medida em que passava para os governos estaduais a competência para exercer as funções-chave de todo processo, como a definição das diretrizes básicas da política de reforma agrária em nível estadual e a instrução do processo de desapropriação e obtenção de terras. O instrumento básico para tanto seriam os Conselhos Estaduais de Reforma Agrária – cuja composição abrangeria representantes do Executivo federal, estadual e local, do patronato rural, dos sindicatos de trabalhadores e do banco federal existente na região –, que seriam incumbidos de aprovar a ordem de prioridade dos imóveis a serem vistoriados e emitir parecer sobre as desapropriações e aquisições de terra instruídos pelos órgãos estaduais ou pelo INCRA (MEDEIROS, 2003: p. 67-8). Empurrada de cima para baixo, a política de descentralização ia contra a plataforma do movimento social e sindical, os quais, historicamente, defendem a federalização da política de reforma agrária. Além disso, combinada a outras medidas anteriormente referidas, a descentralização modificava as relações de força entre os agentes políticos, na medida em que incorporava uns e excluía outros do processo de gestão e participação na política pública. Como destacam Medeiros e Leite:

As novas medidas (...) abriam a possibilidade das indicações das áreas a serem desapropriadas partirem dos proprietários de terra e das entidades sindicais, “estadualizando a demanda” ao isolar a força de entidades representativas nacionais. Nesse quadro, com a exclusão do MST e o conseqüente privilegiamento das entidades sindicais, procurava-se criar uma cunha entre diferentes vertentes das organizações de trabalhadores, além de transferir as pressões para a esfera estadual, o que se colocava como uma novidade para essas entidades que tradicionalmente encaminhavam duas demandas para o Executivo federal (2004: p. 3).

Numa quarta direção, o MEPF deu início à introdução do modelo de reforma agrária de mercado (MRAM) do Banco Mundial no Brasil. É o que poderá ser visto no próximo item.

## **7.2. A introdução dos programas orientados pelo modelo de reforma agrária de mercado**

Como já foi assinalado anteriormente (item 6.2.), o Banco Mundial tinha interesse estratégico em implementar o MRAM desde o início do Plano Real, como parte do conjunto de políticas compensatórias aos efeitos socialmente regressivos provocados pelas políticas de ajuste estrutural, por um lado, e como constructo alternativo ao “modelo

tradicional” de reforma agrária, por outro. É o que pode-se depreender da retrospectiva que o próprio Banco faz de seus principais documentos a esse respeito:

Descobertas da Avaliação da Pobreza no Brasil, de 1995, sugerem que a estabilização, a queda nos preços de terras e a inflação baixa estariam **criando um ambiente onde a promoção de um mercado de terras eficiente poderia ser um instrumento anti-pobreza importante ao melhorar o acesso dos pobres à terra. Um Relatório de Políticas de Terras do Banco de 1996 revisou a experiência global na implementação da reforma agrária em termos de custos, ineficiência e natureza conflituosa de instrumentos administrativos (por exemplo, desapropriação e redistribuição governamental) e recomendou a experimentação de mecanismos baseados no mercado.** Neste contexto, a Estratégia de Assistência ao País [CAS] de 1995 e o Relatório de Progresso de 1996 identificaram a redução da pobreza como o objetivo central dos esforços de auxílio do Banco, recomendando políticas anti-pobreza específicas em um contexto descentralizado. Subseqüentemente, a Estratégia de Assistência ao País de junho de 1997 para o Brasil e a CAS atualizada de maio de 1998 citaram **as estratégias de redistribuição de terras baseadas no mercado e na comunidade e a infra-estrutura rural como elementos-chave da estratégia do Banco para a pobreza rural** (BANCO MUNDIAL, 2003c: p. 3, grifos meus).<sup>88</sup>

O MRAM começou a ser implantado no estado do Ceará em fevereiro de 1997 com o projeto São José, também chamado “Reforma Agrária Solidária”, uma experiência muito pequena iniciada a partir de programas pré-existentes voltados ao “alívio de pobreza” em todo Nordeste. Já em abril do mesmo ano foi aprovado o projeto-piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza (*Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project*, CPL-41470), mais conhecido como Cédula da Terra, em cinco estados da federação (PE, CE, MA, BA e norte de MG), a partir de um acordo de empréstimo de US\$ 90 milhões com o Banco Mundial.

É importante que se tenha claro o seqüenciamento que esse processo seguiu. A base para a implantação do primeiro projeto-piloto no Ceará foi dada pelo programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), sucedâneo de uma longa série de projetos financiados pelo Banco Mundial no Nordeste brasileiro desde 1975 que foram sendo modificados ao longo do tempo, dando origem a diferentes programas (Polonordeste entre 1975-85, Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural/PAPP entre 1985-93 e, desde então, Programa de

---

<sup>88</sup> “Findings in the 1995 Brazil Poverty Assessment suggested that stabilization, falling land prices and low inflation were **creating an environment where promoting efficient land markets could be an important anti-poverty instrument by improving access of the poor to land. A 1996 Bank Land Policies Paper reviewed global experience in terms of the costs, inefficiency and conflictive nature of administrative instruments (e.g., expropriation and government redistribution) to achieve land reform, and recommended experimenting with market-based mechanisms.** In this context, the Brazil CAS Report 14569, June 29, 1995 and Progress report, June 20, 1996 identified poverty reduction as the central objective of Bank assistance efforts, recommending specific anti-poverty policies in a decentralized context. Subsequently, the June 1997 CAS for Brazil and CAS Update of May 1998 cited **community and market-based strategies for land re-distribution and rural infrastructure as key elements of the bank’s rural poverty strategy**” (BANCO MUNDIAL, 2003c: p. 3, grifos meus).

Combate à Pobreza Rural). Concebidos como ação compensatória às políticas de ajuste estrutural (BANCO MUNDIAL, 1995a), os PCPRs foram inseridos em 1995 no programa Comunidade Solidária e seu objetivo era financiar projetos de infra-estrutura social e produtiva.

Porém, no Ceará, como “novidade” para aliviar a pobreza rural, foi introduzido um componente fundiário no PCPR, o que deu origem ao Projeto São José, permitindo a concessão de financiamento para a compra de terra. Dessa pequena experiência no Ceará nasceu imediatamente o Cédula da Terra, a partir da proposta do Banco Mundial ao governo brasileiro. Edson Teófilo, um dos responsáveis pela implementação do projeto, detalha esse processo:

**Essa experiência [o Cédula da Terra] (...) começou no Ceará com fundos do governo do estado (...).** O Ceará criou o fundo junto ao Banco do Nordeste, de R\$ 4 milhões, e esse dinheiro o Banco Mundial considerou como contrapartida do estado nos investimentos para o Programa de Combate à Pobreza Rural. Esse fundo foi experimentado durante um ano no Ceará, de 1996 a 1997. **Foi a partir dessa experiência piloto no Ceará que o Banco então propôs ao governo federal um programa piloto em alguns estados da região Nordeste. Daí surgiu o Cédula da Terra (...)** Essa é a origem do programa no seio do governo [brasileiro]: (...) depois de uma experiência no estado do Ceará por um ano, o Banco Mundial propôs ao governo, o governo estudou e aí as coisas foram acontecendo (entrevista ao autor em 28/11/2003).

Portanto, o MRAM foi introduzido no Brasil como parte das políticas compensatórias à deterioração sócio-econômica que as políticas de ajuste estrutural provocam no meio rural. Mas não só isso. Politicamente, o objetivo do governo federal era diminuir a pressão provocada pelas ocupações de terra e a ascensão política dos movimentos sociais, introduzindo o mecanismo de mercado então viabilizado por uma fonte externa de financiamento. Assim, selecionou-se uma região-alvo caracterizada pela maior concentração de pobreza rural do país – o Nordeste, que respondia por 45,8% do total da pobreza rural em 1970 e passara, em 1999, a responder por 68,17% (ROCHA, 2003: p. 89) – e pela presença, há mais de 20 anos, de operações do Banco Mundial, de modo que, contando com uma estrutura operacional pré-existente, a implementação do projeto-piloto fosse acelerada. Como afirmou em audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Milton Seligman, então presidente do INCRA e depois coordenador do programa Comunidade Solidária:

[O Cédula da Terra] foi aprovado em tempo recorde, tanto lá quanto aqui (...) Os estados beneficiados inicialmente (...) foram eleitos a partir do **interesse governamental de obter resultados de curso prazo. Nesses Estados, o Banco Mundial já está instalado, já está operando (...)** Assim, não precisamos criar uma estrutura nova do Banco Mundial para experimentarmos esse programa. Ao procedermos assim, **teremos condições de obter resultados de curtíssimo prazo** (SENADO, Comissão de Assuntos Econômicos, 04/07/1997, grifos meus).

Na mesma linha, o Banco Mundial assinalava que a concentração de pobreza, a grande quantidade de trabalhadores sem terra e a existência prévia de uma estrutura operacional própria configurariam as condições necessárias para a rápida implantação do Cédula da Terra:

Cinco estados foram selecionados para participar do projeto-piloto, baseado na **gravidade do problema dos trabalhadores rurais sem terra**, mas também baseado nas **condições que permitirão uma rápida e bem sucedida implementação do projeto-piloto nestes estados**. Essas condições incluem a disponibilidade imediata de terras no mercado e a capacidade das agências estatais implementarem o projeto, demonstrada pela boa performance na implementação do Programa de Desenvolvimento Rural do Nordeste/Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (BANCO MUNDIAL, 1997d: p. 3, grifos meus).<sup>89</sup>

Segundo os documentos do Banco Mundial, o aumento dos conflitos agrários e das ocupações de terra foi o elemento central na decisão do governo brasileiro de implementar o Cédula da Terra através de um empréstimo externo:

**Conflitos agrários cada vez mais violentos têm colocado o governo sob pressão** para resolver decisivamente os problemas relacionados à distribuição distorcida de terras e **convenceram o Governo Federal de que ele precisa agir rapidamente** e de maneira construtiva (BANCO MUNDIAL, 1997d: p. 3, grifos meus).<sup>90</sup>

Cada vez mais, **as ocupações de terras** têm gerado uma pressão significativa sobre o governo brasileiro para que aja rapidamente sobre os problemas existentes na posse de terras (...) **Para o governo brasileiro, a reforma agrária assistida pelo mercado proporciona uma oportunidade de responder às pressões dos trabalhadores sem terra de uma maneira menos conflituosa que abordagens administrativas**. O projeto foi desenhado com a cooperação estreita do Ministro da Reforma Agrária, que pessoalmente está promovendo fortemente a iniciativa piloto de reforma agrária assistida pelo mercado. Os governadores dos estados nordestinos participantes têm endossado de maneira entusiástica o conceito do projeto ao longo de toda a preparação do mesmo (BANCO MUNDIAL, 1997e: p. 7, grifos meus).<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> "Five States have been selected for participation in the pilot project based on the **severity of the problem of landless rural workers** but also based on the **conditions that will allow rapid and successful implementation of the pilot project in these States**. These conditions include the immediate availability of land in the market and the capacity of the State agencies to implement the project demonstrated by good performance in the implementation of the Northeast Rural Development Program/PAPP projects" (BANCO MUNDIAL, 1997d: p. 3, grifos meus).

<sup>90</sup> "**Increasingly violent land conflicts have built up pressure on the Government** to decisively address the problems related to skewed land distribution and **have convinced the Federal Government that it needs to act quickly and constructively**" (BANCO MUNDIAL, 1997d: p. 3, grifos meus).

<sup>91</sup> "Increasingly, **land occupations** have generated significant pressure on the Brazilian Government to act rapidly on the existing land tenure problems (...) **For the Brazilian Government, the market-based land reform approach provides the opportunity to respond to landless farmer pressures in a way that is less conflictive than administrative approaches to land**

Na visão tanto do Banco Mundial como do governo brasileiro, a introdução de programas orientados pelo MRAM poderia desligar a conexão entre ocupações e desapropriações, recolocando em novo patamar a política agrária. Nessa lógica, a ação governamental deixaria de ser uma resposta a fatos políticos provocados pela ação dos movimentos sociais e limitar-se-ia a intermediar relações de compra e venda. Para tanto, o governo deveria priorizar o MRAM e secundarizar o mecanismo da desapropriação. Como resume com clareza um documento recente do Banco Mundial:

**O modelo de reforma agrária através da distribuição de terras pelo governo é um círculo vicioso:** a terra é redistribuída onde há conflitos sociais e os conflitos sociais pressionam o programa de redistribuição de terras do governo (...) **À medida em que novas alternativas começam a fazer efeito [o MRAM], o governo poderá reduzir a ênfase nas desapropriações e consequentemente quebrar a ligação entre sua política de reforma agrária e os conflitos rurais** (BANCO MUNDIAL, 2003d: p. 127, grifos meus).<sup>92</sup>

Seguindo a revisão estratégica de sua atual política de terras (ver item 3.2.), o Banco Mundial buscou contornar a alta sensibilidade política do problema agrário brasileiro propondo um projeto-piloto que deveria servir como “efeito demonstração” para, logo depois, legitimar-se a implementação do modelo de reforma agrária de mercado (MRAM) em maior escala. Desde o início, foi essa a intencionalidade do Banco Mundial, pois os programas orientados pelo MRAM faziam parte de sua estratégia política para o Brasil, embora o Banco sempre tenha sustentado o discurso da isenção político-ideológica. Está documentalmente comprovado:

O Banco também vai considerar nova assistência no que diz respeito à reforma agrária, iniciando com um projeto-piloto. O piloto testará um modelo com maior custo-benefício, de fácil implementação e direcionado ao mercado para reassentar famílias. **Se obtiver sucesso, o Banco apoiará um programa de reforma agrária em uma escala maior** (BANCO MUNDIAL, 1997c: p. 125, § 57, grifo meu).

**Se o projeto-piloto demonstrar a viabilidade da reforma agrária assistida pelo mercado** e as estimativas de custos para este piloto forem representativas do país, 160.000 famílias poderiam ser acomodadas dentro do orçamento para reforma agrária de 1996 (US\$ 1.5 bilhão ou 0.2% do PIB ou 1.7% dos gastos federais). **Tal programa poderia atender 1**

---

**reform.** The project has been designed in close consultation with the Minister for Agrarian Reform, who personally is strongly promoting the pilot initiative for market-assisted land reform. The governors of the participating Northeast States have enthusiastically endorsed the project concept throughout project preparation” (BANCO MUNDIAL, 1997e: p. 7, grifos meus).

<sup>92</sup> **“The government model of land reform through land distribution is a vicious cycle:** land is redistributed where is a social conflict, and social conflicts put pressure on the government land redistribution program (...) **As new alternatives star to take effect, the government may be able to reduce the emphasis on expropriations and consequently break the link between its land reform policy and rural conflicts”** (BANCO MUNDIAL, 2003d: p. 127, grifos meus).

**milhão de famílias em menos de 6 anos** (BANCO MUNDIAL, 1997e: p. 7, grifos meus).<sup>93</sup>

De acordo com o Banco Mundial, era forte a intenção do governo Cardoso de experimentar o MRAM como alternativa ao modelo desapropriacionista de reforma agrária:

O governo reconhece os limites da reforma agrária administrativa via desapropriação e redistribuição e está **ansioso para experimentar abordagens alternativas para a reforma agrária** (BANCO MUNDIAL, 1997d: p. 3, grifo meu).<sup>94</sup>

As tentativas passadas de resolver os problemas da distribuição de terras no Brasil concentraram-se em reformas agrárias administradas pelo governo através da desapropriação e redistribuição [de terras]. Tais abordagens tiveram sucesso limitado. A reforma agrária dirigida pelo Estado tem sido associada a longas esperas, altos custos, possibilidade de abusos e conflito político. Portanto, **o governo está disposto a experimentar abordagens para a reforma agrária que sejam mais rápidas, baratas e menos conflituosas** (BANCO MUNDIAL, 1997e: p. 4, grifo meu).<sup>95</sup>

Na legitimação do MRAM no Brasil, as “afinidades eletivas” entre o governo Cardoso e o Banco Mundial se expressariam, tal como ocorrera em outros países, por meio da combinação de dois argumentos principais: a) a “oportunidade histórica” deflagrada pela redução do preço da terra – especialmente sentida na fase inicial de planos de estabilização que combinam abertura comercial, ajuste fiscal e recessão econômica; b) a desqualificação do “modelo tradicional” de reforma agrária, proclamado como esgotado ou falido.

O primeiro argumento ganhou enorme adesão em parte da intelectualidade brasileira (NAVARRO, 1998; TEÓFILO, 2003; TEÓFILO, BUAINAIN, VEIGA, REYDON et al, 2002), como se a queda relativa do preço da terra fosse um fenômeno “intrinsecamente nacional”. A euforia e a manipulação chegaram a tal ponto que o discurso dominante promoveu a inusitada associação entre a baixa do preço da terra e a perda de poder político dos grandes proprietários, vulgarizada pela idéia de “quebra da espinha dorsal do latifúndio”. Essa “tese” teve como maior publicista Raul Jungmann, até hoje repetida: “O grande reformador agrário foi o Plano Real, que quebrou economicamente o latifúndio. Os

---

<sup>93</sup> “**If the pilot demonstrates the viability of the market-assisted land reform approach** and cost estimates for this pilot were representative for the country, 160,000 families could be accommodated within the 1996 land reform budget (US\$ 1,5 bn, or 0,2% of Gross Domestic Product, or 1,7% of Federal expenditures). **Such a program could attend to 1 million families in a little over six years**” (BANCO MUNDIAL, 1997e: p. 7, grifos meus).

<sup>94</sup> “The Government recognizes the limits of administrative land reform through expropriation and redistribution and **is eager to experiment with alternative approaches to land reform**” (BANCO MUNDIAL, 1997d: p. 3, grifo meu).

<sup>95</sup> “Past approaches for addressing problems of land distribution in Brazil have focused on Government-administered land reform through expropriation and redistribution. These approaches had limited success. The state-driven approach to land reform has been associated with long delays, high costs, the possibility for abuse, and political conflict. Therefore, **the Government is willing to experiment with faster, less costly, and less conflictive approaches to land reform**” (BANCO MUNDIAL, 1997e: p. 4, grifo meu).

movimentos sociais continuam dizendo que o latifúndio aqui tudo pode. Pode nada, o latifúndio foi derrotado” (entrevista ao autor em 27/11/2003).

Em 1999, no auge desse debate, o mesmo Jungmann, então Ministro Extraordinário de Política Fundiária, bradava em audiência pública na Comissão de Assuntos Sociais do Senado:

Não podemos ficar cegos à realidade, que aponta, hoje, para uma **queda enorme do preço da terra e a possibilidade da via negocial**, ou seja, a possibilidade do acesso à terra por uma série de fatores históricos e mudanças que não necessariamente precisam passar pela via administrativo-judicial (SENADO, CAS, 24/03/1999, grifo meu).

O segundo argumento em favor do MRAM era o de que o “modelo tradicional” de reforma agrária havia-se esgotado, tal como teria ocorrido em outros países. Milton Seligman, então presidente do INCRA, assim explicava em 1997 a posição do governo Cardoso em relação ao tema:

**O pior negócio para o Governo Federal é a desapropriação litigiosa** (...) Estamos pagando algumas propriedades rurais no Brasil com cifras superiores aos R\$100 milhões. Não há nenhuma propriedade dessas que valha algo que seja 10% desse valor. Esse valor é fruto não da superavaliação, mas da subavaliação. Quando o INCRA avalia muito baixo e, em decorrência, o proprietário recorre judicialmente e é acatado (...), transcorrem dezenas de anos, pagando-se juro compensatório, que é uma criação do Poder Judiciário (...) E tudo isso sobre o total do valor a ser desapropriado, elevando-o a essas cifras brutais que o Tesouro tem hoje que honrar. Este é o pior negócio. **Qual é o melhor negócio? É aquele indicado pelo mercado, em que conseguimos, de comum acordo, encerrar uma negociação em valores de mercado.** Não fosse este o melhor negócio, os interesses privados que compram terras usariam outros. Estamos exatamente buscando agilizar o poder público para **usar o grande benefício que a iniciativa privada encontrou, um mercado de terras em queda; estamos buscando favorecer o interesse público com esse mercado** (SENADO, audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos, 04/07/1997, grifos meus).

No documento que aprovou o acordo de empréstimo para o Cédula da Terra, o Banco Mundial deu mais substância e sistemática a esse discurso, repetindo os termos da crítica pró-mercado ao chamado “modelo desapropriacionista”:

**O conceito de reforma agrária assistida pelo mercado que perpassa o projeto proposto se constrói a partir das lições tiradas dos muitas vezes mal-sucedidos programas de redistribuição de terras em diversos países:** 1) evitar subsídios excessivos, cortes de impostos e perdão de dívidas de produtores, já que tais benefícios são capturados por aqueles que já possuem a maior parte da terra; eles subsidiam agricultores ineficientes que, de outra forma, iriam (e deveriam) falir; eles aumentam o preço da terra além do alcance dos pobres; e eles criam um dreno fiscal insustentável. Por outro lado, a remoção dos subsídios agrícolas aumenta a oferta de terras; 2) evitar a desapropriação e a aquisição de terras pelo

governo, já que elas criam disputas e atrasos judiciais e possuem altos custos administrativos. Comparados aos beneficiários, os governos têm um mau histórico na identificação das terras mais adequadas. Em vez disso, deve-se basear a reforma agrária em transações voluntárias entre compradores e vendedores apoiados por subsídios parciais aos compradores pobres; 3) evitar a seleção administrativa dos beneficiários, já que os burocratas não estão bem capacitados para identificar os agricultores mais habilidosos. Em vez disso, comunidades locais deveriam participar da seleção dos beneficiários; 4) investimentos complementares em infra-estrutura são essenciais para o sucesso dos programas de reforma agrária (BANCO MUNDIAL, 1997e: p. 6, grifo meu).<sup>96</sup>

Observe-se a natureza reativa e negativa do discurso de legitimação do MRAM (ver cap. IV e V), todo construído a partir da desqualificação de uma caricatura chamada “modelo tradicional” de reforma agrária, criada justamente por agentes políticos desejosos de seu abandono. Sem qualquer análise sobre as relações de poder que conformam a realidade agrária do Brasil, nem tampouco sobre o processo histórico de deformação do aparato estatal voltado à realização da reforma agrária, o Banco Mundial simplesmente repetia aqui o mesmo discurso homogeneizador aplicado em outros países para legitimar o MRAM<sup>97</sup>. Coerente com essa tomada de posição, o Banco explicitamente rejeitou apoiar financeiramente qualquer medida relacionada ao chamado “modelo tradicional”:

O apoio a um grande programa de reforma agrária convencional baseado em apropriação ou compra de terras pelo governo e subsequente redistribuição foi rejeitado com base nas seguintes considerações: i) custos líquidos por família quase duas vezes mais elevados; ii) longos atrasos administrativos; iii) desapropriações politicamente controversas; iv) freqüente seleção de beneficiários inadequados (BANCO MUNDIAL, 1997e: p. 5).<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> **“The concept of market-based land reform underlying the proposed project builds upon the extensive lessons of often unsuccessful land redistribution programs in many countries:** 1) avoid excessive subsidies, tax breaks and blanket debt relief for farmers since these benefits are captured by those who own most land; they subsidize inefficient farms which otherwise would (and should) fail; they increase the price of land beyond the reach of the poor; and they create an unsustainable fiscal drain. On the other hand, the removal of agricultural subsidies increases the supply of land; 2) avoid expropriation and land acquisition by governments since they create legal disputes and delays, and high administrative costs. Compared to beneficiaries, governments have a poor record in identifying the most suitable lands. Instead, base land reform on voluntary deals between willing buyers and sellers supported by partial subsidies targeted to poor buyers; 3) avoid administrative selection of beneficiaries since bureaucrats are not well equipped to identify farmers with the most suitable skills. Instead, local communities should participate in the selection of beneficiaries; 4) complementary investments in infrastructure are essential for the success of land reform programs” (BANCO MUNDIAL, 1997e: p. 6, grifo meu).

<sup>97</sup> Essa visão homogeneizadora do Banco Mundial pode ser constatada documentalmente quando se lê os acordos de empréstimo para outros países: trata-se de uma simples operação de transposição e cópia de argumentos. Um exercício simples de comparação entre o discurso do Banco para o Brasil e para a Guatemala comprova isto (ver BANCO MUNDIAL, 1998a, 1998b, 1997e).

<sup>98</sup> “Support for an expanded conventional administrative approach to land reform based on government land appropriations or purchases and subsequent redistribution was rejected, based on

A crítica do Banco Mundial ao “modelo tradicional” encontrou eco entre diversos intelectuais no Brasil, muitos dos quais historicamente ligados à defesa da reforma agrária. O ex-coordenador executivo do NEAD e atual coordenador do Programa Nacional de Crédito Fundiário, o cearense Edson Teófilo, por exemplo, perfila um conjunto de críticas similar àquele difundido pelo Banco:

i) la concepción del modelo tradicional se remontaba a los años sesenta y era expresión, por tanto, de la situación estructural y coyuntural de aquel momento; ii) el modelo había sido elaborado durante el régimen militar y reflejaba por ello una concepción paternalista y autoritaria del papel del Estado; iii) la desapropiación sólo puede aplicarse en casos específicos y difícilmente puede adoptar la forma de una intervención masiva, y iv) aunque los costos de esa reforma no habían sido demasiado elevados, eran de todos modos suficientemente altos para disuadir cualquier intento de ampliarlo dentro de las líneas establecidas (...) La aplicación del modelo ha mostrado, en general, las siguientes deficiencias: i) aumento de los costos de transacción – los cuales, según se estima, tuvieron un incremento tres veces superior al incremento del valor de la tierra –; ii) imposibilidad de aprovechar la baja de los precios de la tierra en el corto plazo; iii) lapso excesivamente largo entre el momento en que se identifican las tierras y el momento en que se produce el asentamiento; iv) necesidad de contar con un aparato burocrático de grandes proporciones, que a la larga resultó sobredimensionado; v) presiones de los campesinos que querían ocupar las tierras asignadas antes de finalizado el procedimiento, a causa de la lentitud de éste; vi) poca atención al desarrollo productivo del asentamiento, y vii) acumulación de pasivos en infraestructura y servicios sociales básicos (...) Según los datos disponibles acerca de las operaciones de desapropiación realizadas entre 1984 e 1994, los costos judiciales multiplican, en promedio, por tres el valor del laudo inicial (...) En definitiva, puede decirse que la desapropiación por causa de interés social no es una penalización del latifundio, sino un castigo impuesto al conjunto de la sociedad (2003: p. 210-2 e 214)

Enfim: paternalista, autoritário, lento, burocrático, centralizado, conflitivo, mais caro que as negociações de mercado, limitado ao componente fundiário e incapaz de captar os sinais do mercado de terras. Estas são as características atribuídas ao chamado “modelo tradicional” de reforma agrária por um dos principais responsáveis pela implantação do PCT e similares no Brasil. O curioso é os proponentes do MRAM, de modo geral, adotaram o discurso da complementariedade entre o MRAM e o “modelo tradicional”. Porém, seguindo o seu próprio raciocínio, não se consegue explicar por que se precisa complementar o que, em tese, não funciona. Afinal de contas, depois de praticamente condenarem o “modelo tradicional” à extinção, por que razão o mesmo deveria ser “complementado”? Não é difícil perceber que a própria lógica desse discurso, toda estruturada sobre as supostas ineficiências do chamado “modelo tradicional”, anula a retórica da complementariedade.

---

the following considerations: i) net fiscal costs per family almost twice as high; ii) long administrative delays; iii) politically contentious expropriations; iv) frequent selection of unsuitable beneficiaries” (BANCO MUNDIAL, 1997e: p. 5).

Como já foi discutido no capítulo IV, a base do discurso de legitimação do MRAM foi a crítica a um constructo caricatural, o “modelo tradicional” de reforma agrária, criado justamente pelo conjunto de forças políticas interessadas em combatê-lo. Caricatural porque destituído da análise histórica necessária à compreensão do veto à reforma agrária perpetrado pelos sucessivos blocos no poder que governaram o Brasil nos últimos 40 anos (GOMES DA SILVA, 1987; MARTINS, 1984; FIORI, 1995 e 2001) e, como decorrência, à inteligibilidade do processo de deformação do aparato estatal voltado à realização da reforma agrária. Exemplo disso é o que ocorreu com os Títulos da Dívida Agrária (TDAs): criados para dar escala à reforma agrária, uma vez que a indenização aos proprietários seria feita num prazo dilatado, foram convertidos em moeda de alta liquidez transacionável no mercado financeiro, elevando a dívida fundiária da União e transformando o Estado no agente de remuneração da renda da terra (SAMPAIO et al, 2003: p. 53-4; DELGADO, 2004). Portanto, como, no Brasil, sustentar a tese de falência do “modelo tradicional” de reforma agrária, se o mesmo nunca foi levado adiante? Não é difícil perceber que o pressuposto do discurso do Banco Mundial – reproduzido por inúmeros intelectuais brasileiros – é, no mínimo, equivocado.

Seguindo as diretrizes do MRAM, o projeto Cédula da Terra (PCT) tinha como objetivo financiar a compra de terras negociadas diretamente com os proprietários por trabalhadores rurais organizados em associações comunitárias e prover recursos a fundo perdido para construção de infra-estrutura sócio-produtiva. A meta do PCT era beneficiar 15 mil famílias em três anos e podia-se financiar a compra de qualquer tipo de imóvel rural, mesmo aqueles que fossem passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária.

De imediato, o Cédula da Terra foi rejeitado pelo MST e pela CONTAG, sendo identificado como parte da política mais ampla de redução do papel do Estado nas questões sociais e como uma política desprovida de qualquer intencionalidade e potencialidade para modificar a estrutura agrária. Logo no início do projeto, ainda em 1997, Gilmar Mauro expôs em audiência pública no Senado a posição que seria adotada pelo MST:

Não me causa surpresa esse tipo de programa, porque, ao longo dos anos, verificamos uma série de iniciativas, todas elas periféricas, que não resolveram o problema central da reforma agrária (...) Será que essas medidas de assentamento de 15 mil pessoas têm algum impacto social? Assentar 15 mil num universo de 4,8 milhões de famílias, qual é o impacto social desse programa? Nenhum impacto (...) No nosso entendimento, o Cédula da Terra é mais um, entre tantos outros, para confundir a população e não resolver o problema na essência (...) Somos contrários e não vemos o Programa Cédula da Terra como um programa que busque resolver o problema da reforma agrária (...) Vamos combater esse tipo de programa (SENADO, Comissão de Assuntos Econômicos, 04/09/1997).

Na mesma ocasião, embora fosse da Executiva Nacional do PSDB, Francisco Urbano, então presidente da CONTAG, fez uma crítica contundente tanto à política oficial de reforma agrária, como ao Cédula da Terra. No primeiro caso, sustentou que:

O que se faz no Brasil é uma enganação da sociedade. Isso não é reforma agrária, nem o que se fez no passado nem o que se faz hoje. O que existe são ações isoladas de reforma agrária e não reforma agrária. Uma reforma agrária envolve uma decisão política de intervenção na estrutura agrária, criando um novo modelo de desenvolvimento, em que se desconcentra poder, riqueza e se estabelece um novo patamar do processo de desenvolvimento do país. O que se faz hoje é apagar fogo de um lado e de outro: desapropria-se um pedaço aqui pela ocupação, desapropria-se um outro pedaço ali porque o fazendeiro ofereceu. Não se muda nada da estrutura agrária da região; as estruturas econômica, comercial e bancária permanecem as mesmas; portanto, não há como mudar essa lógica do processo econômico do país (SENADO, Comissão de Assuntos Econômicos, 04/09/1997).

No segundo caso – embora ressaltasse que as federações sindicais estivessem debatendo se deveriam ou não participar do PCT, sinalizando que não se tratava de uma questão internamente resolvida na CONTAG –, Francisco Urbano afirmou que:

O Cédula da Terra (...) não passa de um atraso – dos maiores que já vi – no processo de reforma agrária neste país. É nitidamente um retrocesso no processo da reforma agrária e uma forma de o Estado fugir do seu papel ao não intervir na mudança de sequer um patamar na estrutura agrária brasileira (idem, ibdem).

Apesar das críticas, o Cédula da Terra foi implantado e obteve certa adesão social. Iniciado em dezembro de 1997, em dezembro de 1999 contabilizava nos cinco estados a entrada de 6.798 famílias (BUAINAIN et al., 1999: p. 56). O governo propagandeou esse fato como sinal de eficiência do programa e confirmação de sua aceitação plena por parte dos trabalhadores rurais. Na verdade, porém, um conjunto de pressões determinou a adesão social ao Cédula da Terra.

Em primeiro lugar, o projeto foi implementado num período de seca e num ano agrícola péssimo, o que teve impacto direto na demanda, conforme consta da avaliação de meio termo contratada pelo governo brasileiro e financiada pelo Banco Mundial para aferir o seu desempenho:

O fator climático impõe-se sobre os resultados observados, **interferindo inclusive na motivação para aderir ao Programa** e nas decisões de organização futura dos projetos. Em uma região sem problema da seca, próxima a um rio ou com um poço com vazão suficiente para a irrigação, a adesão ao PCT poderia ser encarada como uma estratégia de certos grupos para superar as barreiras criadas pelo não acesso ao ativo terra. **Na ausência destas condições, e em um contexto marcado pela sucessão de anos agrícolas ruins e péssimos, o acesso a terra é visto, antes de mais nada, como um meio de sobrevivência** (BUAINAIN et al., 1999: p. 27, grifos meus).

Em segundo lugar, houve intensa propaganda dirigida a enaltecer a possibilidade de acesso a terra “sem conflitos”, por meio da compra e venda, numa região marcada pela concentração da propriedade da terra e pela falta de oportunidades de trabalho para uma

população rural imensa e empobrecida, numa conjuntura de repressão às ocupações de terra realizadas pelos movimentos sociais. Novamente, a avaliação preliminar é ilustrativa:

Em quase todas as regiões os beneficiários tinham poucas alternativas de sobrevivência, sendo levados a recorrer às frentes de trabalho e a disputa entre si das poucas ofertas de trabalho como diaristas em fazendas da região (...) Em uma região caracterizada pela elevada concentração da propriedade da terra e exclusão social, a própria estrutura de governança do Programa, particularmente seu caráter descentralizado e a possibilidade de acesso "fácil", sem "risco", desburocratizado e imediato à terra, favorece e estimula a adesão ao Programa (...) Muitos entrevistados referiram-se a este aspecto, contrapondo a facilidade oferecida pelo Cédula aos riscos das invasões e dificuldades da vida em um acampamento de trabalhadores sem terra (...) Percebe-se que **os entrevistados reproduzem o discurso oficial da reforma agrária solidária, sem conflitos e em parcerias** (...) Essa concepção de acesso à terra, fruto de uma “negociação entre as partes, solidária e sem conflitos” **parece ser eficaz e atrair uma camada do público potencial da reforma agrária** (BUAINAIN et al, 1999: p. 27, 271 e 280-1, grifos meus).

Em terceiro lugar, jogou papel decisivo a dupla pressão para acelerar a implantação do Cédula da Terra proveniente dos governos estaduais – interessados em angariar votos no ano eleitoral de 1998 – e do dueto MEPF-Banco Mundial, interessado em legitimar o novo modelo de acesso à terra e, assim, travar a disputa político-ideológica com os movimentos sociais. É o que dizem os relatórios de pesquisa financiados pelo Banco Mundial:

A conjuntura política também contribuiu para aumentar a adesão e acelerar a implantação do Programa. Dois fatos merecem destaque: **as eleições e a aparente "ansiedade" do Governo Federal em viabilizar o Programa como instrumento de ação fundiária**. Neste sentido, técnicos dos órgãos nos estados transmitiram a idéia de que **os projetos foram implantados sob pressão do Governo Federal e do Banco Mundial**, dificultando as tarefas de planejamento e acompanhamento (BUAINAIN et al., 1999: p. 272, grifos meus).

Em alguns estados e projetos **a seleção havia sido fortemente condicionada pela situação de seca que assolava a região e dirigida pelo poder público, o qual havia priorizado famílias mais pobres e que haviam sido atingidas pela seca** (BUAINAIN et al, 2003: p. 18, grifo meu).

O empenho da tríade governos estaduais-MEPF-Banco Mundial deu resultados: mais da metade dos 223 projetos contabilizados em janeiro de 1999 foi implementada a partir do segundo semestre de 1998 (BUAINAIN et al, 1999: p. 15), justamente o período de acirramento das disputas eleitorais em nível estadual, de elevação do número de ocupações de terra e da eclosão de saques no Nordeste, os quais, inclusive, repercutiam negativamente na campanha para a reeleição de Cardoso (CARVALHO Fº., 2001: p. 208-9). O significado e a intencionalidade política do Cédula da Terra naquela conjuntura foram diagnosticados pela própria avaliação contratada pelo governo e o Banco Mundial:

É possível dizer que, **na atual conjuntura de mobilização, ao colocar nova opção de acesso à terra, o Programa Cédula da Terra introduz uma disputa política e ideológica com outros movimentos sociais e seus mediadores** (principalmente o MST, setores da Igreja Católica e da sociedade civil organizada em ONG's), **os quais detêm, hoje, a iniciativa política neste campo e defendem o acesso à terra via instituto da desapropriação** (BUAINAIN et al, 1999: p. 281, grifos meus).

Antes mesmo de realizar a avaliação dos resultados do Cédula da Terra – como previa o acordo de empréstimo com o Banco Mundial e como seria no mínimo razoável esperar, já que as organizações de representação de trabalhadores rurais mais relevantes do país, o MST e a CONTAG, manifestavam-se contra o projeto –, o governo Cardoso jogou peso na criação, pelo Congresso Nacional, do Banco da Terra. Através dessa operação, nacionalizava-se o mecanismo de mercado como forma de obtenção de terra, com o objetivo simultâneo de criar uma alternativa ao “modelo tradicional” de reforma agrária, aliviar o nível de tensão no campo e esvaziar a ascensão política dos movimentos sociais, especialmente do MST. Acompanhe-se, em detalhe, como se deu esse processo.

Em 26 de fevereiro de 1997, foi protocolado no Senado o projeto de lei nº 25, de autoria de Esperidião Amin (PPB-SC), para a criação do Banco da Terra/Fundo de Terras, com base na experiência de um fundo de terras criado em seu governo (1983-87) voltado para financiar a compra de imóveis rurais de até doze hectares.<sup>99</sup> No Congresso, o discurso difundido pela base governista foi dúbio (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1998: p. 400-1024): ora reivindicava-se o Banco da Terra como seqüência do supostamente bem sucedido Cédula da Terra – posição que explicitava a sua vinculação direta com o Banco Mundial –, ora sustentava-se que o Banco da Terra seria tão-somente a ampliação da experiência catarinense, também exaltada como bem sucedida, procurando desvinculá-lo da ação do Banco Mundial e atribuir-lhe um caráter exclusivamente “nacional”.

Como se tratava de uma matéria objeto de legislação complementar à Constituição Federal, o projeto teve de seguir rito especial, o qual exige maioria absoluta no Congresso, i.e., no mínimo 41 senadores e 257 deputados. O projeto original ganhou dois substitutivos<sup>100</sup> e foi aprovado no Senado em 4 de dezembro do mesmo ano, sem debate e por unanimidade (58 votos), fato quase inédito durante o governo Cardoso (SENADO, Diário, 1997: p. 26.967-77).<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup> Na mesma época, o deputado federal Hugo Biehl (PPB-SC), a quem se atribui a criação do Fundo de Terras no estado de Santa Catarina quando era deputado estadual, deu entrada na Câmara a um projeto de lei para a criação de um fundo de terras nacional, muito parecido com o projeto do senador Esperidião Amin.

<sup>100</sup> O primeiro substitutivo foi o de número 354/97, de autoria do senador Osmar Dias (PSDB-PR), na Comissão de Assuntos Econômicos. O segundo substitutivo foi o de número 663/97, de autoria do senador Lúcio Alcântara (PSDB-CE), na Comissão de Constituição, Cidadania e Justiça.

<sup>101</sup> Sérgio Sauer recorda que, na época, o Partido dos Trabalhadores, principal partido de oposição ao governo Cardoso, não tinha assessoria agrária no Senado (entrevista ao autor em 29/11/2003). Gerson Teixeira complementa o argumento, lembrando que naquele período o Senado era secundarizado pelo o PT devido ao tamanho diminuto da sua bancada (entrevista ao autor em 1º/12/2003).

Remetido à Câmara, onde a oposição era mais organizada e tinha mais peso político, sabidamente o projeto (agora PLC nº 216/98) encontraria resistência. Por isso, Executivo agiu preventivamente e a votação se fez em regime de urgência.

Acompanhando o debate legislativo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1998: p. 832-1024), observa-se que a oposição liderada pelo PT fez uma série de críticas, especialmente contra: a) a possibilidade de compra de propriedades passíveis de desapropriação, o que concorreria com o programa de reforma agrária e “premiaria” o latifúndio que não cumpre com a função social prevista pela Constituição, na medida em que o pagamento aos proprietários seria em dinheiro a preço de mercado; b) a autorização de sindicatos patronais como intermediários, e não as entidades de representação de trabalhadores; c) a introdução de um mecanismo de compra de terra num período de queda da rentabilidade agrícola e de endividamento dos pequenos produtores rurais, o que contribuiria ainda mais para a inadimplência e a possível falência desse segmento; d) as condições não favoráveis de financiamento; v) a possibilidade de aquecimento do mercado fundiário por conta da introdução de um instrumento financeiro, o que tenderia a elevar o preço da terra rural.

A liderança do PT e de outros partidos da oposição manifestaram-se em favor da criação de um fundo de terras que financiasse apenas a compra de propriedades produtivas, i.e., não-passíveis de desapropriação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1998: p. 909). Também a CONTAG e o MST se manifestaram contrariamente à forma como o projeto se apresentava, conforme relataram em plenário os deputados ligados àquelas organizações (idem, ibidem: p. 910). Por outro lado, a base governista reconhecia como procedentes diversas críticas da oposição, admitindo que o projeto original tinha inconsistências e problemas, mas assumiu a posição de que os ajustes seriam feitos quando da regulamentação da lei, os quais só ocorreram parcialmente (ver item 8.3)<sup>102</sup>. Assim, a base governista rejeitou todas as emendas apresentadas e derrubou a proposta do bloco oposicionista de adiamento da votação para maior debate, criando uma situação paradoxal: embora admitisse que havia necessidade de modificações no projeto, impedia concretamente as possibilidades de sua realização. De tal maneira que após apenas uma única sessão de “debate” e na presença do ministro Raul Jungmann, o projeto foi aprovado no dia 21 de janeiro de 1998 por folgada maioria: 351 votos a favor, 83 contra e 3 abstenções, votação suficiente para aprovar uma emenda constitucional.<sup>103</sup>

Consumava-se, assim, o apoio decisivo do patronato rural à criação do Banco da Terra, através da votação em bloco da bancada ruralista, que atravessava – e se confundia com – todos os partidos da base política do governo Cardoso. Em 2 de fevereiro de 1998 era criado o Banco da Terra, através da lei complementar nº 93/98. Já não se tratava mais de um projeto-piloto, restrito a cinco estados da federação, mas sim de um fundo de caráter nacional previsto constitucionalmente para financiar a compra de terras a trabalhadores rurais. Através desse expediente, o princípio básico do MRAM – a transferência voluntária

---

<sup>102</sup> No sentido de “facilitar a tramitação” do projeto do Senado, o deputado Hugo Biehl retirou a emenda que propunha que as prestações do financiamento fossem transformadas em equivalência-produto, o que, na sua visão, seria importante para evitar a indexação das prestações a índices superiores à remuneração da atividade agrícola (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1998: p. 905-6). Esta proposta não foi contemplada posteriormente nas sucessivas regulamentações do Banco da Terra.

<sup>103</sup> Votaram a favor deputados dos seguintes partidos: PSDB, PFL, PMDB, PTB, PPB, PL, PP, PPS e um deputado do PDT. Os votos contrários vieram do PT, PSB, PCdoB, PSTU, um do PMDB e outro do PDT. O PV se absteve.

de terras via transação de mercado em detrimento da desapropriação – deixava de ser um objeto externo à política fundiária brasileira e passava a integrar-lhe por força de uma lei aprovada por maioria absoluta no Congresso Nacional. Por essa via institucional e com apoio amplo e resolutivo do patronato rural, a lógica do MRAM se interiorizava, incorporando-se ao conjunto de instrumentos permanentes de política fundiária.

Sem dúvida, a rapidez e a escala desse processo foram impressionantes. Basta reconstruir o encadeamento entre as ações principais. Em agosto de 1996, o Projeto São José foi criado no Ceará e o primeiro financiamento para compra de terras foi liberado em fevereiro de 1997 (BRANDÃO, 1998). Já em abril do mesmo ano foi criada a Cédula da Terra, com início efetivo no mês de julho (BANCO MUNDIAL, 2003c). Em fevereiro de 1997, protocolou-se no Senado o PLS nº 25, a partir do qual seria criado o Banco da Terra em fevereiro de 1998, quando a Cédula da Terra estava apenas no sétimo mês de operação e, em alguns estados, sequer havia iniciado. Sem qualquer tipo de avaliação sobre as experiências anteriores e contra a posição das principais organizações de representação de trabalhadores rurais, o Executivo jogou todo peso político na criação do Banco da Terra. Partindo de uma experiência diminuta no estado do Ceará até a mobilização do “rolo compressor” do governo federal no Congresso Nacional, em apenas um ano e seis meses o Brasil conheceu três ações direcionadas para o mesmo fim: instituir o financiamento público à compra privada de terras como mecanismo alternativo ao modelo desapropriacionista de reforma agrária, de modo a aliviar as tensões sociais no campo e devolver o protagonismo político ao governo Cardoso na condução da política agrária. Exceto no caso das privatizações, ao longo de todo período entre 1994 e 2002 possivelmente nenhuma outra iniciativa governamental tenha assumido tamanha escala e velocidade num intervalo de tempo tão reduzido.

Dando seqüência à mesma estratégia usada desde 1997, o governo Cardoso utilizou a propaganda nos meios de comunicação de massa (principalmente no plano local) para divulgar as supostas vantagens do mecanismo de acesso à terra via mercado. Sempre lastreada na idéia de acesso “sem conflitos” e, subrepticamente, sem os riscos de sofrer a possível violência policial ou paramilitar, a propaganda oficial disputava pela base a adesão dos trabalhadores rurais (CARVALHO, 1999; CARVALHO F., 2001). Essa operação político-ideológica foi direcionada tanto para o segmento que participava das ocupações e dos acampamentos, como para o enorme contingente de trabalhadores sem terra espalhados pelo país. Tratava-se, assim, de premiar a não-ocupação de terras, passando por cima da enorme demanda organizada em todo o Brasil, expressa concretamente pelos acampamentos. Gilmar Mauro, da direção nacional do MST, resumiu da seguinte maneira essa combinação de repressão, propaganda e ideologia do acesso “pacífico” via mercado:

Se você perguntar “quem quer terra?”, obviamente que tudo mundo levanta a mão. Agora, se você perguntar “quem quer ir para uma ocupação?”, num contexto de repressão policial, a coisa muda completamente de figura, porque os trabalhadores estão assistindo à Globo todo dia e vendo nós apanharmos e sermos despejados. O povo faz análise de conjuntura (...) e pensa: “eu quero terra, mas desse jeito não!”. Claro, não é idiota! Então, todo um contexto foi criado precisamente para tentar introduzir uma alternativa, não porque a burguesia achasse que seria a alternativa para resolver os problemas sócio-econômicos do meio rural, mas para combater ideologicamente os movimentos sociais e a luta de classes (entrevista ao autor em 13/11/2003).

Com a reeleição de Cardoso, duas iniciativas de maior impacto foram tomadas, uma no primeiro semestre de 1999 e outra em janeiro de 2000. A primeira foi a elaboração de diretrizes de governo para o campo consubstanciadas nos documentos “Novo Mundo Rural” (MEPF, 1999a) e “Nova Reforma Agrária” (MEPF, 1999b). Apesar de inúmeras contradições internas (ALENTEJANO, 2000), ambos sistematizavam e aprofundavam as ações até então realizadas de modo relativamente disperso. A segunda iniciativa foi a transformação do MEPF em Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), dotando-o de estrutura operacional permanente e equiparável à dos demais ministérios. Mais ainda: nessa operação, unificavam-se as políticas voltadas para assentados e agricultores familiares, centralizando no MDA os recursos públicos cujo acesso era alvo de disputas intestinas entre movimentos sociais e organizações sindicais. Com essas três iniciativas, o governo Cardoso procurava garantir o seu protagonismo em torno da definição e do sentido da política de reforma agrária no Brasil.

Sem repetir análises já realizadas (TEIXEIRA, 1999 e 2001; TEIXEIRA & HACKBART, 1999; VIGNA & SAUER, 2001; ALENTEJANO, 2000; CARVALHO F<sup>o</sup>., 2001; MEDEIROS, 1999 e 2002), importa destacar, para os fins deste trabalho, cinco das principais diretrizes políticas do “Novo Mundo Rural” e da “Nova Reforma Agrária”: a) avançar – sempre com o vetor de cima para baixo – na descentralização operacional da política de reforma agrária, que passaria para estados e municípios, na prática desfederalizando a responsabilidade e a execução da reforma agrária, de incumbência do INCRA, no bojo do processo mais amplo então em curso de desmonte do aparato público federal característico da reforma liberal do Estado; b) terceirizar e privatizar grande parte das atividades e serviços vinculados ao programa de reforma agrária; c) acelerar o processo de emancipação dos assentamentos rurais<sup>104</sup>, na forma de titulação logo após a demarcação topográfica da área, de modo a constituir uma contratualidade privatizante entre Estado e assentados dirigida à redução do escopo de políticas públicas voltadas à reprodução econômica dos assentados, a qual, a partir de então, deveria se dar exclusivamente via relações de mercado; d) limitar a política oficial de reforma agrária a uma política social compensatória, deslocada da órbita econômica dominante, destituída da intencionalidade de mudança do modelo de desenvolvimento vigente e desprovida da capacidade de transformar a estrutura da propriedade da terra e democratizar as relações de poder político consolidadas pela integração entre propriedade fundiária e capital financeiro; e) implementar sistematicamente a compra e venda de terras, cujo instrumento principal seria o Banco da Terra. Na base dessas cinco diretrizes estava a adequação da política agrária ao processo mais abrangente de ajuste fiscal, praticado desde 1994 e reforçado ainda mais pelo cumprimento das condicionalidades do acordo de empréstimo que o governo Cardoso havia feito com o FMI para contornar a crise do Plano Real deflagrada no final de 1998 e início do ano seguinte.

---

<sup>104</sup> O processo de desobrigação do Estado em relação aos assentamentos, eufemisticamente chamado de “emancipação”, contou com um empréstimo importante do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Vale recordar que existe uma *divisão de trabalho* entre o Banco Mundial e o BID, como destaca o documento que definiu a estratégia do Banco Mundial para o Brasil no período 1997-1999: “O Banco Mundial continua conversas regulares com o BID para compartilhar informações e trocar perspectivas sobre o Brasil, e por meio desse processo está tentando desenvolver maneiras mais eficientes de partilhar trabalho e/ou custos em áreas e operações que envolvem as duas instituições” (BANCO MUNDIAL, 1997c: p. 147-8, § 82).

Àquela altura, apesar das críticas dos movimentos sociais, o MDA e o Banco Mundial saudavam o Cédula da Terra como um projeto bem sucedido para os padrões internacionais, embora tivesse menos de um ano e meio de execução e sequer a avaliação preliminar oficial estivesse concluída. Nas palavras do então ministro Raul Jungmann:

É preciso dizer que esse programa [o Cédula da Terra] se transformou, segundo parâmetro do próprio Banco Mundial e a demanda que temos tido de um número muito expressivo de delegações internacionais, em um caso exemplar de programa de reforma agrária pelo crédito fundiário (SENADO, audiência pública na Comissão de Assuntos Sociais realizada em 24/03/1999).

O Banco Mundial, por sua vez, também exaltava o Cédula da Terra, o qual, na sua visão, deveria ser logo expandido para outros estados. Não era apenas discurso: na prática, o Banco trabalhou para que o novo programa, o Banco da Terra, fosse criado. É o que consta do documento que demarca a sua estratégia para o Brasil no triênio 2000-2003:

O projeto-piloto para reforma agrária com base no mercado [i.e., o Cédula da Terra] (...) teve sucesso em termos de baixo custo, implementação rápida um impacto positivo na redução da pobreza rural, como era esperado. **O projeto-piloto demonstrou como o Banco pode facilitar inovações de política social e serviu de modelo para um novo programa complementar de reforma agrária por parte do Governo (Banco da Terra)** (BANCO MUNDIAL, 2000a: p. 341, § 122, item d – grifos meus).

Naquele momento, a linha de frente do Banco Mundial responsável pela legitimação do MRAM entoava elogios à expansão do Cédula da Terra para todo país:

No Brasil, onde estados buscaram acelerar o ritmo da reforma agrária, um programa-piloto voltado para permitir a aquisição de terras via mercado por beneficiários tem tido resultados impressionantes, realizando a reforma agrária mais rápido que o esperado. **O novo enfoque está agora sendo implementado nacionalmente** (DEININGER & BINSWANGER, 1999: p. 268, grifo meu).<sup>105</sup>

Embora posteriormente fosse negada, a linha de sucessão entre ambos é clara. No “Novo Mundo Rural” o governo Cardoso exalta as supostas vantagens e resultados positivos do projeto-piloto como argumento de autoridade para a criação do Banco da Terra, na medida em que o mesmo “(...) sucede, aperfeiçoa e amplia o Cédula da Terra” (MEPF, 1999a: p. 38). O Banco Mundial, por seu turno, não deixa dúvida quanto à linha sucessória: “O governo tem dois canais de reforma agrária, o antigo programa do INCRA e o mais recente *Banco da Terra*, um programa de reforma agrária assistida pelo mercado. O

---

<sup>105</sup> “In Brazil, where individual states sought to increase the pace of land reform, a pilot program to allow market-based acquisition of land by beneficiaries has had impressive results, accomplishing the land reform faster than expected. **The new approach is now being implemented nationwide**” (DEININGER & BINSWANGER, 1999: p. 268, grifo meu).

*Banco da Terra* foi criado após a experiência do programa *Cédula da Terra*” (BANCO MUNDIAL, 2003d: p. 120, grifos no original).<sup>106</sup>

O empenho do governo brasileiro e do Banco Mundial em implementar o MRAM em larga escala era tão forte que desde março de 1998 (BANCO MUNDIAL, 2000: p. 48) já havia negociações para um novo empréstimo, no valor de US\$ 200 milhões – lembrando que o empréstimo para o *Cédula da Terra* havia sido de US\$ 90 milhões –, cuja contrapartida brasileira seria aportada, precisamente, através do Banco da Terra:

Os resultados positivos do *Cédula da Terra* levaram o Ministro da Reforma Agrária a encetar discussões com o Banco Mundial, com vistas a estender essa abordagem baseada no mercado a outras partes do Brasil. Antes de sua vinda a Washington, o governo brasileiro havia criado o Banco da Terra (...), que pode financiar a compra de terra pela população pobre rural (...) [A aquisição de terra deverá] ser implementada com fundos de contrapartida do governo federal, tomados do Banco da Terra (...) O projeto visa reduzir a pobreza rural no Nordeste e no Sul do Brasil (BANCO MUNDIAL, 1999: p. 3).

As negociações se encaminhavam para a aprovação de um projeto cuja primeira fase (de um total de três) teria um custo de US\$ 400 milhões, dos quais o Banco Mundial financiaria US\$ 200 milhões, o governo federal (via Banco da Terra) entraria com US\$ 160 milhões, os governos estaduais aportariam US\$ 20 milhões e os beneficiários completariam os restantes US\$ 20 milhões em dinheiro, material ou trabalho (BANCO MUNDIAL, 1999: p. 4). O custo das três fases seria de US\$ 2 bilhões, integralizado por US\$ 1 bilhão via empréstimo do Banco Mundial e a outra metade pelo governo brasileiro via Banco da Terra. Já no final de 1998 o ministro Jungmann anunciava essa operação, confirmada pela imprensa no início do ano seguinte, como mostra o seu depoimento na Comissão de Assuntos Sociais do Senado em audiência pública realizada em 24 de março de 1999.

Ocorre que o Banco da Terra foi criado quando já existia, em maior ou menor grau, a oposição dos movimentos sociais e do movimento sindical – aglutinados desde 1995 no Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo<sup>107</sup> – às políticas liberais implementadas pelo governo Cardoso e, no plano agrário, ao *Cédula da Terra*. Assim, a criação do Banco da Terra acabou reforçando a percepção – absolutamente correta – de que

<sup>106</sup> “The government has two tracks on land reform, the older INCRA program and the most recent *Banco da Terra*, a market-assisted land reform. The *Banco da Terra* was created after the experience of *Cédula da Terra* program (BANCO MUNDIAL, 2003d: p. 120, grifos no original).

<sup>107</sup> Substituindo a Campanha Nacional pela Reforma Agrária – criada no Rio de Janeiro em 1983 e que havia cumprido um papel muito importante até 1993 –, o Fórum foi criado em 1995 como expressão de um duplo movimento, na avaliação de Sérgio Sauer: por um lado, o deslocamento geográfico-político, em função do peso crescente que as articulações em Brasília passaram a assumir no cotidiano dos movimentos sociais e sindical; por outro, o maior grau de autonomia desses movimentos em relação às ONGs que haviam funcionado como mediadoras ao longo dos anos 80 (em entrevista ao autor em 29/11/2003). Mais de trinta entidades compõem o Fórum, das quais as principais são: MST, CONTAG, Comissão Pastoral da Terra (CPT), Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), Rede Brasil sobre Organizações Financeiras Multilaterais, Confederação Nacional dos Servidores do INCRA (CNASI), Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil (CONIC), Instituto de Estudos Sócio-Econômicos (INESC), Cáritas Brasileira, Movimento de Mulheres Camponesas (MMC) e Conselho Indigenista Missionário (CIMI).

estava em marcha acelerada o processo de substituição do modelo desapropriacionista de reforma agrária pela compra e venda de terras. Dois fatores reforçavam esse diagnóstico: de um lado, decrescia os recursos para atividades finalísticas do INCRA, como as desapropriações (VIGNA & SAUER, 2001: p. 165-8); de outro, o Banco Mundial acenava com a possibilidade de efetuar um grande empréstimo para o Banco da Terra.

Desde o início da implementação do Cédula da Terra, o Banco Mundial vinha tentando ganhar a adesão da CONTAG, embora, na prática, desconsiderasse as reivindicações daquela entidade, as quais eram direcionadas basicamente a três pontos: a) que o PCT fosse apenas complementar à política de reforma agrária; b) que fosse dirigido a regiões de concentração de minifúndios ou onde não houvesse propriedades passíveis de desapropriação; c) que fosse um projeto “participativo”, i.e., concebido, executado e avaliado junto com os sindicatos, as federações sindicais e a CONTAG. Foi nesse sentido que Francisco Urbano, presidente da entidade até o final de 1997, manifestou-se em audiência pública no Senado:

Os técnicos do Banco Mundial foram à Contag e disseram-me que o governo brasileiro tem uma legislação muito ruim para essa reforma agrária e não tem coragem e força política para fazer isso, porque sua base de aliança é muito conservadora e a miséria no campo cresce a cada dia. Disseram, ainda, que desejavam oferecer um programa para ajudá-la e apresentaram-me essa proposta. Eu lhes disse que deveria ser um programa complementar à reforma agrária (...) [Disse] ainda que, se fosse nas áreas de minifundiários – que não podem ser desapropriadas por serem pequenas –, ou em áreas não passíveis de desapropriação, poderíamos examiná-la como elemento complementar. Disse-lhes mais: que não poderia ser nos estados do Maranhão, da Bahia e de Minas Gerais. Por quê? Neles existem um enorme território de latifúndios improdutivos, e o mecanismo correto a ser empregado seria a desapropriação. Contudo, poderia ser feito em regiões concentradas de minifundiários, ou em outros estados do Nordeste que têm enormes quantidades de terra que, legalmente, não podem ser desapropriadas, como as da Zona da Mata e as terras dos falidos fornecedores de cana com seus vários conflitos e módulos fiscais. O que o Banco e o governo fizeram? Pegaram Maranhão, Bahia e Minas Gerais. O Executivo nos diz que é um programa-piloto e, antes de dar certo – o que eu não acredito – já lança um outro [o Banco da Terra]. Diz mais: que é um programa-piloto e transparente, objetivando a participação dos trabalhadores. Todavia, ele próprio decidiu sobre os Estados, sobre os manuais e o tipo de conselho. Não foram ouvidos os trabalhadores. Sei apenas que, até agora, nenhuma de nossas federações trabalhistas participou da discussão. E nos disseram que haverá transparência e participação efetiva dos trabalhadores. Erra o Executivo em ignorar nossas divergências, pois ele as conhece desde o início (SENADO, Comissão de Assuntos Econômicos, 04/09/1997).

A aceleração da implantação do MRAM, a forma assumida por esse processo – desde o início, de cima para baixo – e o contexto mais amplo de repressão e desqualificação dos movimentos sociais, somados à reeleição de Cardoso – e, portanto, ao prosseguimento da mesma política econômica e do avanço das reformas liberalizantes –, acabaram pressionando as organizações de representação dos trabalhadores rurais à busca de uma

maior unidade política, o que se deu através do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo. Assim, ao longo de 1998, o Fórum acabou elegendo como objeto central de sua ação a luta contra o Cédula da Terra (PCT) e o Banco da Terra, considerados como os instrumentos de implantação do MRAM no Brasil e a extensão da política liberal de Cardoso ao campo brasileiro. Como relata Sérgio Sauer, um dos coordenadores da pesquisa sobre o Cédula da Terra realizada por algumas entidades que compõem o Fórum:

Desde o final de 1997, e mais em 1998 e 1999, em especial, a luta contra a implantação do Cédula da Terra foi uma bandeira que unificou todas as entidades do Fórum, em especial CONTAG, MST, CPT, Rede Brasil e CNASI. Durante cerca de dois anos essa luta constituiu o momento de aglutinação de todas as forças. Isso foi importante e bastante significativo. Em diversos momentos se avaliou que a luta contra a reforma agrária de mercado – especialmente contra o Cédula da Terra e o Banco da Terra – foi o momento de unidade das forças políticas que compõem o Fórum (...) Era uma bandeira que unificava o discurso, as ações, as críticas do Fórum no embate com o governo Fernando Henrique e o Banco Mundial (...) O Fórum, em momento algum da sua discussão, descolou a crítica ao Cédula da Terra (que estava sendo implementado) e ao Banco da Terra da crítica à política mais geral do Banco Mundial e do governo Fernando Henrique. Diante do que podia ser feito na época, se fez a opção de utilizar os próprios mecanismos do Banco Mundial e do governo – no caso, solicitar o painel de inspeção ao Banco Mundial, procurando minar a proposta por dentro. Esse instrumento foi escolhido como o mais simbólico ou possível para fazer a crítica mais geral. Havia um conhecimento geral, uma crítica geral, tanto à proposta do Banco Mundial, quanto à proposta do governo Fernando Henrique (...) Foi a crítica a esse tipo de instrumento que deu unidade ao Fórum (...) A partir do momento em que o Fórum faz a opção por esse caminho de uma disputa por dentro, de críticas por caminhos legais, a opção não era a crítica geral, mas sim partir de um instrumento para provar, por exemplo, casos de corrupção. E isso teve um impacto fortíssimo na opinião pública internacional e mesmo internamente ao Banco. Na verdade, foi a opção de criticar um instrumento, buscando, a partir daí, denunciar a política mais geral. Essa opção foi acertadíssima (entrevista ao autor em 29/11/2003).

Nesse sentido, de modo inovador, o Fórum encaminhou em outubro de 1998 uma solicitação ao Painel de Inspeção do Banco Mundial<sup>108</sup> referente ao Cédula da Terra,

---

<sup>108</sup> O Painel de Inspeção foi criado em 1994 para proporcionar um fórum “independente” aos agentes sociais que se sentem prejudicados direta ou indiretamente pela realização de projetos financiados pelo Banco Mundial. A reclamação deve demonstrar que os efeitos negativos decorrem da não-observância das normas e procedimentos do Banco Mundial na elaboração, execução e avaliação dos projetos financiados. O escopo das reclamações se restringe, portanto, a verificar se as ações do Banco Mundial obedecem ou não às suas próprias normas e procedimentos. Somente por essa razão já se pode observar que se trata de um instrumento limitado. Ainda sim, é o único meio de acesso direto dos cidadãos ao Banco Mundial, o qual, por sua vez, é a única grande organização internacional que permite tal acesso. A criação do Painel se fez como resposta a críticas advindas, sobretudo, de grupos ambientalistas e ligados à defesa dos direitos humanos (FOX, 2001). O caso do Cédula da Terra foi o primeiro pedido em nível internacional cujo objeto

sustentando que: a) o projeto não estava sendo implementado como projeto-piloto, na medida em que não havia sido sequer avaliado e o Banco já assumira o compromisso com a sua ampliação, consumada com a criação do Banco da Terra; b) estava sendo executado como alternativa, e não como complemento à desapropriação, revogando, na prática, o papel do Estado em garantir o cumprimento da função social da propriedade; c) foi dirigido para estados com grande estoque de terras desapropriáveis, possibilitando que terras mantidas como reserva de valor durante décadas fossem remuneradas à vista a preço de mercado; d) aquecia o mercado fundiário, contribuindo para a elevação do preço da terra, revertendo a tendência de queda relativa até então observada; e) as condições de financiamento eram proibitivas, o que geraria inadimplência e perda da terra; vi) não atendia ao objetivo de “combate à pobreza”; vii) não se tratava de um processo transparente e participativo, na medida em que não havia publicização de informações aos beneficiários e às suas organizações de representação, nem tampouco mecanismos de consulta, envolvimento e participação; viii) permitia a reprodução de relações tradicionais de dominação e patronagem no meio rural, na medida em que a negociação em torno do preço da terra, longe de ser uma transação mercantil entre iguais, seria controlada pelos agentes dominantes no plano local (proprietários e políticos) (FÓRUM, 1998a e 1998b; SAUER & WOLFF, 2001).

Paralelamente, o Fórum realizou uma série de ações no Brasil e, principalmente, no exterior, no sentido de pressionar os governos europeus a apoiarem a iniciativa brasileira junto ao Painel de Inspeção, viabilizadas a partir de redes de apoio internacional. Sérgio Sauer resume essas iniciativas:

Fez-se a opção de tomar atitudes concretas e legais, porque além das lutas gerais de mobilização, foram feitos pelo menos três encaminhamentos, que foram: 1º) enviar documentos para o próprio Banco Mundial, denunciando; 2º) fazer lobby junto aos governos que financiam o Banco Mundial, denunciando; 3º) denunciar ao Ministério Público Federal aquelas suspeitas de superfaturamento, etc (...) No mesmo ano em que o Brasil entrou com o pedido de inspeção, alegando que o Banco estava descumprindo as suas próprias normas internas (inclusive utilizando dinheiro para comprar terras, o que é proibido pelas normas do Banco), uma delegação de deputados e senadores ligados ao Núcleo Agrário do PT e ao próprio Fórum da Reforma Agrária foi a Washington, acompanhado de algumas lideranças dos movimentos sociais (CONTAG, MST) e membros da Rede Brasil [sobre Instituições Financeiras Multilaterais], para uma série de lobbies, e visitou representantes dos governos alemão, norte-americano, holandês, etc., mostrando que esse programa era equivocado. Ao mesmo tempo, por causa dessa ação do Fórum, entidades parceiras da Alemanha e dos EUA e entidades que fazem lobby junto ao Banco Mundial realizaram uma série de ações junto a seus governos, procurando sensibilizá-los de que não deveriam aprovar novos pedidos de empréstimo e deveriam aprovar o pedido de inspeção. Daí houve uma série de ações na Alemanha, nos EUA, na Itália – não necessariamente puxadas por entidades brasileiras, mas entidades parceiras, que

---

era um projeto de “alívio de pobreza” e, além disso, ligado ao modelo de reforma agrária de mercado. Portanto, foi um caso marcado por um duplo ineditismo.

acompanham as políticas do Banco Mundial naqueles países –, onde ocorreram várias audiências com governos e parlamentares para que pressionassem o Banco Mundial a não mais financiar esse tipo de programa (entrevista ao autor em 29/11/2003).

Gilberto Portes, na época dirigente nacional do MST em Brasília e atual secretário-executivo do Fórum, relembra aquelas ações:

Fizemos uma ofensiva em duas frentes (...) para desmoralizar o Banco Mundial. Uma frente eram as ONGs do mundo todo que apóiam projetos dos movimentos sociais (...) A outra ofensiva foi com os países (...) da Europa que têm assento no Banco Mundial, têm voto, que decidem (...). Sistemáticamente, nós colocávamos nas mãos das embaixadas, através dos nossos amigos internacionais, dossiês completos sobre as políticas do Banco Mundial na América Latina (...) Quando o Fernando Henrique ia para a Europa, para qualquer país, nós organizávamos um movimento lá, dos nossos apoiadores e pau no governo lá: fazíamos atos de desmoralização do Fernando Henrique lá no exterior (entrevista ao autor em 25/11/2003).

O Painel de Inspeção acatou a solicitação do Fórum e enviou no início de 1999 representantes ao Brasil que visitaram áreas na Bahia e em Pernambuco. Sauer e Wolff questionam a legitimidade daquelas visitas, na medida em que, especialmente no estado da Bahia, segundo o seu relato:

i) elas foram realizadas com o acompanhamento do coordenador pelo Banco Mundial do programa Cédula da Terra, que assumiu o papel de intérprete do grupo e dos representantes dos governos estaduais; ii) as áreas foram previamente visitadas pelos representantes dos governos estaduais que coordenam os projetos; portanto um “circo” havia sido preparado, a ponto de terem sido levadas lideranças de outros assentamentos expressando apoio e positividade ao projeto; iii) todos os encontros na Bahia foram realizados em assembléia, permitindo um maior controle sobre os grupos; as questões eram formuladas para essas assembléias, mas nunca para os trabalhadores individualmente, nem mesmo para os presidentes das associações; iv) as questões não procuravam objetivar o conhecimento dos trabalhadores sobre, por exemplo, quanto cada família teria que pagar em relação ao prazo e às taxas de juros, mas eram do tipo: “Sua situação está melhor agora que antes de receberem a terra?”, o que não permite verificar tecnicamente possíveis falhas nos projetos (SAUER & WOLFF, 2001: p. 180-1).

É preciso não perder de vista que o Banco Mundial jogou enorme peso na implantação do Cédula da Terra, atribuindo-lhe prioridade em relação aos demais projetos desenvolvidos no Brasil. Além disso, desde cedo transformou-o em caso “exemplar” para outras partes do mundo, não poupando esforços para divulgar as supostas vantagens do programa a formuladores de política de outros países e em nível internacional. Evidência maior dessa prioridade é dada pelo fato de que grande parte do *staff* do Banco Mundial no Brasil foi deslocada para acompanhar a sua implantação:

O projeto é parte do Acordo para o Desenvolvimento Rural do Banco e tem recebido mais apoio de supervisão que a média. Cerca de 82 semanas da equipe foram usadas na supervisão do projeto durante um período de 27 meses, bem acima da média de outros projetos no Brasil e com mais de 70% do tempo de supervisão fornecida pelos escritórios do Banco em Brasília e Recife. Além da supervisão formal da matriz do Banco, a equipe do projeto nos escritórios regionais fez cerca de 30 visitas aos estados participantes desde a inspeção do projeto. O diretor da Unidade de Gerenciamento do País no Brasil, o vice-presidente regional para a América Latina e Caribe e outros diretores do Banco (incluindo o da região africana) já visitaram o projeto (...) Devido ao grande interesse no Banco e entre governos estrangeiros, o projeto tem recebido visitas freqüentes. Juntamente com a presença do Banco no escritório regional em Recife, isto tem levado a uma supervisão muito mais intensa que o normal (BANCO MUNDIAL, 2000b: p. 24).<sup>109</sup>

Em maio de 1999 – portanto, apenas um ano e três meses após a criação do Banco da Terra e ainda sem que a avaliação preliminar do Cédula da Terra sequer tivesse sido concluída –, o Painel de Inspeção julgou improcedentes todos os argumentos do Fórum e não recomendou à diretoria do Banco Mundial a investigação solicitada pelas principais organizações de representação dos trabalhadores rurais do país. Imediatamente, o governo brasileiro usou tal recusa como prova da suposta eficiência do projeto (MEPF, 1999c). Na ocasião, inclusive, o Banco chegou a desqualificar a representatividade das organizações que compunham o Fórum, considerando suas reivindicações de caráter “filosófico” (PAINEL DE INSPEÇÃO, 1999b). No caso do Cédula da Terra, apesar de difundir o discurso da isenção política, o Banco Mundial agiu permanentemente contra as reivindicações dos movimentos sociais e em favor das posições do governo Cardoso.<sup>110</sup>

Como resposta às críticas do Fórum, o governo federal fez algumas alterações nas condições de financiamento do Cédula da Terra, ajustando-as às condições do Banco da Terra, então pouco menos desfavoráveis aos mutuários. Porém, em termos de objetivos e estrutura de funcionamento, nada foi mudado. Procurava-se, com isso, suavizar as críticas sobre o caráter “impagável” do financiamento contraído pelos trabalhadores rurais. O

---

<sup>109</sup> “The project is part of the Bank’s Compact for Rural Development and has received more than average supervision support. Some 82 staff weeks have been used in project supervision over a 27-month period, well above the average for the other projects in Brazil, and with more than 70% of supervision time a provided by staff of the Bank’s Brasilia and Recife Offices. Besides formal supervision from Bank Headquarters, project staff in the field offices have made some 30 visits to participating states since project inspection. The Brazil Country Management Unit (CMU) Director, the Regional Vice President for Latin America and the Caribbean, and other Bank Directors (including from the Africa region) have visited the project (...) Because of large interest in the Bank and among foreign governments, the project has received frequent visits. This together with the Bank’s presence in the Recife field office has led to a much more intensive supervision effort than otherwise typical” (BANCO MUNDIAL, 2000b: p. 24).

<sup>110</sup> Soares (2001: p. 56) observa que o Banco Mundial tem agido de maneira variada frente a críticas de organizações sociais. No caso do Planaforo e do Prodeagro, as demandas por mais transparência e participação foram acolhidas pelo Banco, que agiu contra a postura assumida pelos governos estaduais. Já no caso do Pró-Rural e do Funparaná, em que críticas semelhantes foram feitas, o Banco ignorou os reclames das organizações sociais. No caso do Cédula da Terra, o Banco fez mais do simplesmente ignorar: agiu sistematicamente em favor do governo Cardoso.

Banco Mundial, por sua vez, embora afirmasse que áreas passíveis de desapropriação não haviam sido compradas pelo Cédula da Terra, comprometeu-se a não autorizar empréstimos nessa direção, seja para o PCT, seja para projetos futuros.

Em maio de 1999 – portanto, no mesmo mês em que houve a recusa do Painel de Inspeção –, o governo federal liberou documentos ao Fórum<sup>111</sup> sobre a implementação do Cédula da Terra. Esse material registrava inúmeras irregularidades e indícios de corrupção, principalmente no que se refere aos seguintes aspectos: a) compra de terras passíveis de desapropriação (áreas extensas com baixa ou nenhuma produção agrícola e áreas sem qualquer benfeitoria); b) aumento do preço da terra em alguns locais e compra de áreas pelo Cédula acima do preço pago pelo INCRA via desapropriação; c) má qualidade das terras adquiridas (baixa fertilidade, falta de água, etc.); d) existência de muitos laudos técnicos (que deveriam orientar a negociação em torno do preço da propriedade) assinados após a data da compra da terra ou simplesmente em branco (laudos “fantasmas”), sinalizando, no mínimo, total descumprimento das normas operacionais do projeto; e) venda de vários imóveis pertencentes a um mesmo proprietário (normalmente empresa ou banco) (SAUER & WOLFF, 2001).

Com base nessa documentação, mais substantiva, o Fórum solicitou nova investigação ao Painel de Inspeção em agosto de 1999. Quatro meses depois, veio a resposta negativa do Painel. Porém, dessa vez, sem considerar o mérito dos argumentos apresentados (sustentados pela documentação obtida), mas apenas o critério “procedimental”: o Fórum não teria cumprido todos os procedimentos para tornar elegível o pedido, uma vez que não teria esgotado todos os canais de diálogo (sic) com o governo brasileiro (PAINEL DE INSPEÇÃO, 1999a; SAUER & WOLFF, 2001).

Os embates em torno do Painel de Inspeção tiveram muitos desdobramentos. O mais imediato foi a orientação dada pelos gestores do Cédula da Terra de que terras passíveis de desapropriação não poderiam mais ser compradas através do projeto – embora, na teoria, isso fosse visto como possível empecilho ao programa<sup>112</sup> e, na prática, “exceções” fossem admitidas. Deve-se ficar claro que essa medida só foi tomada porque existiu a pressão política do Fórum sobre o Painel de Inspeção, como reconheceria anos depois o próprio Banco Mundial, com sua linguagem peculiar:

O desenho original não excluía a possibilidade de comprar terras que poderiam ser desapropriadas, mas, a partir de 1999, devido em parte a eventos envolvendo dois pedidos de investigação pelo Painel de Inspeção, nenhum processo de compra poderia ser iniciado pelo Cédula da Terra para qualquer propriedade passível de desapropriação, e o Manual

---

<sup>111</sup> Na medida em que o governo brasileiro não publicizava informações sobre a implementação do Cédula da Terra, o Fórum acionou a senadora Heloísa Helena (na época, no PT-AL) e o deputado Valdir Ganzer (PT-PA), que assinaram requerimento oficial de informações ao MEPF em 2 de março de 1999. No dia 6 de maio, numerosa documentação foi entregue aos parlamentares e imediatamente repassada ao Fórum. Versava sobre o processo de compra e venda dos imóveis rurais, permitindo conhecer melhor como o programa efetivamente estava sendo implementado. É importante frisar que essa documentação não foi apresentada pelo governo federal ao Painel de Inspeção, nem foi considerada na resposta do Banco Mundial (FÓRUM, 1999).

<sup>112</sup> É o que afirmam Teófilo e Garcia: “A limitação do uso desse instrumento [Cédula da Terra] apenas às terras não-desapropriáveis pode ser um fator limitante no futuro, caso este, em dadas circunstâncias e regiões definidas possa vir a ser a melhor solução” (2002: p. 29).

Operacional do projeto foi modificado nesse sentido (BANCO MUNDIAL, 2003c: p. 11).<sup>113</sup>

Ocorreram outros dois desdobramentos políticos da maior importância, cuja ressonância ecoa até os dias atuais.

O primeiro foi ter projetado internacionalmente o caso brasileiro como um marco de referência crítica para todo espectro de forças políticas contrário às políticas do Banco Mundial, tanto aquelas voltadas para o setor agrário, como à própria agenda mais ampla de reformas liberalizantes. A constituição dessa referência, por sua vez, contribuiu para uma maior articulação entre movimentos e organizações sociais de todo mundo. Como destaca Sauer:

A partir do Brasil, o tema da reforma agrária de mercado foi colocado na pauta internacional dos movimentos sociais, porque já estava sendo implementado em países como Colômbia, África do Sul e outros. Ou seja, a partir da luta do Brasil em torno dos painéis de inspeção o tema foi colocado na agenda (...) Foi estabelecido um referencial dos movimentos sociais na luta internacional contra as políticas do Banco Mundial (entrevista ao autor em 29/11/2003).

A partir de então, diversos encontros em nível internacional foram realizados com o objetivo de intercambiar experiências, fortalecer a articulação e a unidade política entre agentes sociais tão diversos (movimentos sociais, organizações não-governamentais, entidades religiosas, associações e cooperativas de agricultores, etc.) e unificar o discurso e a prática contrários às ações do Banco Mundial (ver VIA CAMPESINA & FIAN, 2000; VIA CAMPESINA, 2003; FIAN, 2002; FIAN et al, 2001a e 2001b; CAMPANHA GLOBAL PELA REFORMA AGRÁRIA, 2004 e 2000; MEDEIROS, 2002; BARROS, SAUER & SCHWARTZMAN, 2003).

O segundo desdobramento foi ter bloqueado por quase dois anos o empréstimo que o Banco Mundial faria ao governo federal para financiar o Banco da Terra em todo país. Em outras palavras, foi a pressão internacional sobre o Painel de Inspeção que tencionou a negociação do novo empréstimo do Banco Mundial ao governo brasileiro, a qual encontrava-se em estágio avançado em dezembro de 1998 (BANCO MUNDIAL, 1999: p. 3). Criou-se uma situação de impasse, na medida em que a implantação em larga escala do MRAM no Brasil não encontrava o necessário respaldo político. Afora o setor patronal – sempre ativamente a favor –, havia apoio político apenas em nível local, por parte de alguns sindicatos de trabalhadores rurais no Nordeste, do braço agrário da Força Sindical em São Paulo e, mais importante, das federações sindicais nos estados do Sul, cuja bandeira central nunca foi a luta por terra, mas sim a disputa por políticas agrícolas mais favoráveis aos pequenos agricultores (NAVARRO, 1998). Existia, portanto, uma adesão concreta de parcela do movimento sindical, em parte reflexo da relativa adesão social a tais programas. Porém, o fato era que as principais organizações nacionais de representação de

---

<sup>113</sup> “The original design did not exclude the possibility of purchasing lands that could be expropriated, but from 1999 on, prompted in part by events surrounding two requests for Inspection Panel investigation, no purchasing process would be initiated by Cedula da Terra for any property which could potentially be expropriated, and the project Operational Manual was changed accordingly” (BANCO MUNDIAL, 2003c: p. 11).

trabalhadores rurais – a CONTAG e o MST – posicionavam-se em bloco contra o novo modelo através do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo. Enquanto houvesse unidade política das entidades que compunham o Fórum nessa questão específica, não haveria legitimidade suficiente para o prosseguimento da ação do dueto Banco Mundial-governo brasileiro.

### **7.3. A criação do Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural**

Para o Banco Mundial e o governo Cardoso, a saída para esse impasse político dependia, pois, da legitimação dada por alguma entidade de peso no cenário nacional. Isto aconteceu quando a direção da CONTAG decidiu negociar a criação de um novo programa – o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural (CFCP), semelhante aos anteriores, porém com algumas modificações –, permitindo que o empréstimo, até então não aprovado em Washington, fosse consumado. Manoel dos Santos, presidente da CONTAG a partir de 1998, explica esse posicionamento:

O Banco negou o pedido de Painel de Inspeção, mas procurou discutir com as entidades daqui que tinham entrado como (...) signatárias principais: a CONTAG, o MST e a CPT. A CPT e o MST se negaram a discutir com o Banco, já que ele tinha negado o pedido de inspeção para rever a sua participação e apoio ao programa Banco da Terra (...) Nós, da CONTAG, fizemos uma discussão interna e achamos que precisávamos discutir com o Banco [Mundial], porque o Banco queria saber por que o movimento social era tão contra o programa Banco da Terra. E nós fizemos várias reuniões com o Banco, apresentando uma proposta alternativa, que seria exatamente a do Crédito Fundiário, porque nós achávamos que o governo precisava ter um programa complementar, sem tirar o foco do enfrentamento ao latifúndio [via] desapropriação (...) E o Banco, então, topou não mais apoiar o programa Banco da Terra e construir uma proposta de Crédito Fundiário, com a participação dos movimentos sociais (entrevista ao autor em 1º/12/2003).

Num contexto marcado pela repressão e desqualificação simbólica dos movimentos sociais e pelo cumprimento rigoroso do ajuste fiscal – que provocava o corte de recursos para a política de reforma agrária e, portanto, a diminuição de eventuais “conquistas para a base” –, a negociação direta com o Banco Mundial se mostrou como um possível canal de negociação com o governo brasileiro. Esta é a avaliação do presidente da CONTAG:

Nós começamos a entender a importância da gente poder discutir diretamente com o Banco Mundial, porque tinha muitas coisas que podiam mudar na política do Banco desde que a gente passasse por cima do Estado e começasse a discutir diretamente com o Banco. O que nós hoje identificamos? É que, primeiro, o Banco Mundial não é um aliado de projetos dos movimentos sociais no Brasil, mas se o movimento social souber atuar, colocando suas condições, fazendo críticas aos programas do Banco – não simplesmente para dizer “não presta, não presta, não presta!”, mas para mostrar onde está errado e onde pode melhorar –, o Banco hoje tem uma política mais aberta para ouvir do que no passado (...) Naquele momento, (...) nós usamos o Banco [Mundial] para abrir o espaço de discussão com o governo para a construção da proposta [o

CFCP] e o governo admitiu fazer um programa experimental, como a CONTAG estava propondo (entrevista ao autor em 1º/12/2003).

Segundo o relato de Manoel dos Santos, a oportunidade de acessar uma fonte externa de financiamento para realizar projetos voltados a segmentos da base social da CONTAG foi um dos fatores que levou a entidade a propor o CFCP:

A pergunta é: por que os movimentos sociais não têm que também ocupar o seu espaço? Por que nós não temos de questionar o Banco sobre, em vez de o Banco passar dinheiro para qualquer governo utilizar da forma que bem quiser, por que não fazer um espaço de discussão com os movimentos sobre a melhor forma de utilizar esse dinheiro? Nesse particular, o Banco tem demonstrado, em muitos casos, de fato, que os movimentos sociais, com as suas críticas e proposições, ajudam o dinheiro do Banco a ser melhor utilizado aqui (...) Nós também observamos que algumas organizações que só batiam no Banco, às vezes faziam projetos com o Banco para algumas atividades. Não é que eu ache errado isso, [mas] acho que essas entidades precisam ter clareza de que o Banco é, hoje, o administrador das finanças do mundo. E nós precisamos, aonde tem recurso que é o do povo, nós precisamos estar lá, dizendo o que está errado, como precisa ser melhor utilizado esse recurso e procurar trazer parte desse recurso também para ajudar no processo de mobilização e de afirmação da nossa gente (...) O Banco Mundial tem cofre, não tem coração, como qualquer banco. O problema é que quando a gente fica distante, não quer discutir com o Banco, porque ele é o administrador do capital do mundo, esse recurso é utilizado muito mais contra o nosso povo (...) [por outro lado], o fato da gente só ficar batendo não significa que [o uso d]esses recursos vai melhorar (...) O Banco Mundial passou a se interessar em ouvir a CONTAG, não porque ele seja aliado nosso. Acontece que o Banco começou a compreender que o que estamos querendo, nesse processo de discussão, é um melhor zelo do próprio dinheiro do Banco nas aplicações que são feitas aqui (entrevista ao autor em 1º/12/2003).

Como pôde ser visto no depoimento de Francisco Urbano à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado em setembro de 1997, acima citado, as críticas principais da CONTAG ao Cédula da Terra – depois estendidas em parte ao Banco da Terra – giravam desde o início em torno de dois pontos: primeiro, a forma como vinham sendo implementados mostrava que não se tratava de uma experiência complementar, mas sim substitutiva à política oficial de reforma agrária, baseada no instrumento da desapropriação; segundo, tratava-se de um projeto cuja concepção e gestão se faziam sem a participação do movimento sindical, numa relação bilateral entre governo federal e Banco Mundial.

Ocorre que há anos existia uma demanda da CONTAG – porém, sempre numa posição bastante secundária em sua pauta política – por uma linha de crédito fundiário voltada para segmentos empobrecidos de agricultores não-proprietários (parceiros e pequenos arrendatários), com terra insuficiente (minifundiários) ou filhos de pequenos agricultores cuja reprodução familiar dependesse da obtenção de terra, ou ainda para casos excepcionais em que houvesse demanda por terra e não existissem propriedades passíveis de desapropriação pelos critérios legais vigentes. De acordo com essa reivindicação,

poderiam ser objeto de compra apenas áreas que não fossem passíveis de desapropriação, numa lógica de reordenamento fundiário complementar à política mais ampla de reforma agrária.

Por outro lado, é preciso considerar também a existência, forjada ao longo de quase três décadas, de uma certa “cultura sindical” de reivindicação e negociação em torno da participação na definição e gestão de projetos específicos desenvolvidos na região Nordeste (NAVARRO, 1998: p. 5), grande parte dos quais com financiamento do Banco Mundial (Polonordeste, PAPP, PCPRs). Em que pesem os conflitos com o Estado e o Banco Mundial em torno daquele conjunto diversificado de projetos (SOARES, 2001; LEROY & SOARES, 1998; GARRISON, 2000), não parece equivocado sustentar que essa “tradição sindical” ganharia novo alento em 1998, com a eleição da nova diretoria da CONTAG:

Em 1995 a CONTAG filiou-se à CUT e passou a exercer uma ação mais confrontacional em relação às políticas governamentais – inclusive, no ano de 1997, criticando abertamente o “Cédula da Terra”, quando da realização do “Grito da Terra”, realizado em meados daquele ano. Esta fase de maior oposição ao governo federal (com algumas federações estaduais também exercendo pressões e formas de ação mais fortes, em seus respectivos estados), entretanto, durou apenas até o corrente ano [1998], quando a eleição da nova diretoria da CONTAG significou um retorno ao seu passado anterior à citada filiação ao campo cutista (embora sem desfiliar-se da central sindical). Em 1998, foi eleita uma diretoria que retoma a tradição sindical da maior parte da história da confederação, associada à forma de ação sindical tipicamente realizada no Nordeste, especialmente em Pernambuco, de onde os quadros dirigentes principais são oriundos (NAVARRO, 1998: p. 5).

A rigor, embora tenha assinado as duas solicitações ao Painel de Inspeção, a CONTAG nunca se recusou a dialogar com o Banco Mundial possíveis mudanças no Cédula da Terra, sinalizando a disposição de negociar a sua participação no projeto. Como destaca o Banco Mundial, pelo menos desde agosto de 1999 a CONTAG já mantinha contatos mais firmes nessa direção:

Em agosto de 1999, o Banco patrocinou um seminário do qual participaram a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), ONGs que trabalham com desenvolvimento rural no Nordeste, agências da Igreja, pessoal técnico de Projetos de Alívio da Pobreza Rural e funcionários do Banco, visando explorar maneiras de alavancar uma maior participação de certos setores (federações estaduais e ONGs) no Projeto de Alívio da Pobreza Rural e no Projeto-piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza em andamento [o Cédula da Terra] (BANCO MUNDIAL, 2000b: p. 24).<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> “August 1999, the Bank sponsored a workshop, attended by the National Confederation of Rural Workers (CONTAG), leading Northeast rural development NGO’s, church agencies, Rural Poverty Alleviation Projects (RPADs) technical personnel, and Bank staff, to explore ways to leverage greater participation by certain sectors (state federations and NGOs) in the ongoing RPAD and Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project” [leia-se, Cédula da Terra] (BANCO MUNDIAL, 2000b: p. 24).

Produzido muito mais pelas ações desenvolvidas em nível internacional do que no âmbito nacional, o impasse provocado pela resistência do Fórum pôs em cheque a seqüência de uma experiência propagandeada como a mais exitosa em nível internacional. Para os setores do Banco Mundial à frente da implementação do MRAM, possivelmente aquele tenha sido um momento decisivo.

Não sem conflitos, ganharia força no interior da CONTAG a visão de que a antiga reivindicação de um programa de crédito fundiário complementar à política de reforma agrária poderia ser contemplada pela criação de um novo programa, a partir da oportunidade aberta por um possível empréstimo do Banco Mundial. Associada a essa visão, outra tese ajudaria a vencer o debate interno: a necessidade do “pragmatismo sindical”, supostamente derivado da própria natureza institucional da CONTAG. Eugênio Peixoto, na época assessor de relações internacionais da entidade e hoje secretário nacional de reordenamento agrário, assim explica aquela tomada de posição:

A CONTAG fazia parte do Fórum e era contra o Cédula e contra o Banco da Terra, mas a CONTAG historicamente defendia uma política de crédito fundiário. Então a partir do instante em que o Banco [Mundial] fez uma oferta ao Fórum, que não foi respondida pelo Fórum (...), para abrir um processo de negociação, para a CONTAG era interessante porque ela sempre defendeu uma política de crédito fundiário (...) A CONTAG não é nem um movimento religioso nem uma organização política, é sindicato. E sindicato tem que ter proposta para o conjunto da base. E tem um segmento da base da CONTAG que sempre lutou por crédito fundiário – inclusive, era deliberação do Congresso brigar por uma política de crédito fundiário. Então, a partir do instante em que surge uma oportunidade de negociar uma proposta que vai atender aos interesses da base é obrigação do sindicato negociar (...) muito simples, é o pragmatismo da luta sindical (entrevista ao autor em 28/11/2003).

Recordando aquele momento, o ex-ministro Jungmann de certo modo complementa o argumento anterior:

O Banco Mundial vem e diz (...): “Nós queremos fazer com os movimentos sociais”. O MST diz: “estou fora”. A CONTAG faz toda a negociação. Só faz uma exigência: não pôr dinheiro no Banco da Terra (entrevista ao autor em 27/11/2003).

A decisão de negociar o CFCP, passando por cima da posição majoritária do Fórum, foi objeto de uma disputa política significativa no interior da CONTAG. Sérgio Sauer, um observador externo à Confederação, assim comenta o episódio:

Pelo que me consta, não foi uma decisão unânime. Tanto setores da diretoria da CONTAG como algumas federações se opuseram fortemente. Durante um bom tempo, a federação de Minas Gerais, a secretaria agrária da federação de Pernambuco, a federação do Ceará, em parte, a federação de Goiás também em parte, se opuseram a esse tipo de mecanismo (entrevista ao autor em 29/11/2003).

Maria da Graça Amorim, diretora de reforma agrária e meio ambiente da CONTAG, assim comenta a questão das divergências internas:

Como a CONTAG é uma entidade plural, formada de várias correntes, vários pensamentos, vários partidos políticos, é claro que um debate desses (...) teve e tem divergências. Não sobre a necessidade de uma política de crédito fundiário, mas por onde vinha, porque a discussão na CONTAG [girava em torno do seguinte ponto]: o Banco Mundial financiou o Cédula da Terra e queria financiar o Banco da Terra, programas dos quais nós discordamos. Como é que agora o mesmo Banco Mundial vai financiar outro programa? Essa foi uma das discussões que nós tivemos muito forte (...) Deu um debate muito forte não deixar que o Crédito Fundiário – essa era a preocupação dos que discordavam – desvirtuasse o programa de reforma agrária via desapropriação e não virasse comodismo dentro da confederação (...) Essa coisa de ser contra a compra de terra é muito forte no nosso sangue (entrevista ao autor em 29/11/2003).

A CONTAG continuou a classificar o Cédula da Terra e o Banco da Terra como programas de “reforma agrária de mercado”, mas passou a diferenciá-los do novo CFCP, considerado apenas como um programa de “crédito fundiário” complementar à reforma agrária. Segundo essa tomada de posição, a matriz do CFCP não seria o modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial, mas sim uma demanda antiga da entidade, por isso mesmo legítima socialmente.

Aceitar ou não essa interpretação supõe, sem dúvida, assumir uma determinada posição política. Porém, não se resume a isso, pois existem evidências empíricas que mostram a conexão do CFCP ao modelo criado e difundido pelo Banco Mundial.

A primeira é que o Banco reconhece explicitamente que o CFCP veio para suceder os projetos-piloto orientados pelo MRAM, tanto que assume, em linhas gerais, a mesma estrutura de funcionamento dos anteriores:

**O projeto [CFCP] foi precedido por dois altamente bem sucedidos pilotos financiados pelo Banco**, e será provavelmente seguido por operações subseqüentes de apoio ao programa comunitário de reforma agrária do governo. **O primeiro piloto foi implementado como um componente do Projeto de Alívio à Pobreza Rural do Ceará [Projeto São José], e o segundo foi o auto-sustentável Projeto-piloto de Alívio à Pobreza Rural e Reforma Agrária (conhecido no Brasil como Projeto Cédula da Terra)**, atualmente em implementação (...). **Estes pilotos testaram uma abordagem reforma agrária baseada na comunidade**, na qual os grupos de beneficiários negociam diretamente a compra de propriedades adequadas com vendedores voluntários, e só então obtêm financiamento para a compra da terra e apoio a subprojetos complementares e assistência técnica, a fim de se estabelecerem e melhorar a produtividade das propriedades adquiridas (BANCO MUNDIAL, 2000b: p. 2, grifos meus).<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> “The project [CFCP] has been preceded by two highly successful Bank-financed pilots, and is likely to be followed by further operations to support the Government’s program of

Pode-se notar que a citação acima apagou a referência ao Banco da Terra. Este procedimento passou a ser a regra do discurso do Banco Mundial e do governo brasileiro após a negociação política que deu origem ao CFCP, haja vista que o Banco Mundial acabou não financiando o Banco da Terra. Porém, isso não altera em nada tanto a contribuição político-ideológica do BIRD para a criação do Banco da Terra, como a vinculação orgânica deste com o MRAM, conforme já foi anteriormente demonstrado.

Outro elemento que comprova a filiação do CFCP ao MRAM é dado, novamente, pela enorme pressão do Banco Mundial em expandir a experiência para outros estados, embora o Cédula da Terra, na época, tivesse sua conclusão prevista apenas para junho de 2001 (o que, na prática, só ocorreu em dezembro de 2002) e estivesse ainda em período de avaliação. O documento que aprovou a criação do CFCP explica por que o Banco preferiu expandir para mais nove estados a experiência iniciada pelo Cédula da Terra, em vez de esperar e desenvolver mais detidamente o próprio Cédula:

O piloto [o Cédula da Terra] está prestes a ser concluído (...) e como evidência da demanda potencial pelo projeto, um grande número de famílias já está na lista de espera para comprar terras (...) Vários estudos avaliativos foram feitos. Eles fornecem uma forte base para a próxima fase do apoio do Banco e confirmam o sucesso geral do projeto-piloto em termos da sua implementação efetiva e da provável viabilidade da grande maioria dos subprojetos (...). Os estados nordestinos restantes e outros estados no Sul e Sudeste estão requisitando com urgência a sua inclusão em um programa comunitário expandido de acesso à terra (BANCO MUNDIAL, 2000b: p. 9).<sup>116</sup>

Outro elemento que mostra a vinculação do CFCP ao MRAM é o fato de que, tal como nos projetos anteriores, o Banco Mundial procurou legitimar o CFCP a partir da crítica ao chamado “modelo tradicional” de reforma agrária – inclusive rejeitando explicitamente qualquer possibilidade de aportar recursos para a melhoria do mesmo (BANCO MUNDIAL, 2000b: p. 8) –, tal como fez quando da aprovação do Cédula da Terra:

---

community-based land reform. **The first pilot was implemented as a component within the Ceará Rural Poverty Alleviation Project [Projeto São José], and the second was the self-standign Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project (known in Brazil as Projeto Cédula da Terra), currently under implementation (...). These pilots have tested a community-based approach to land reform** in which beneficiary groups negotiate directly with willing sellers for the purchase of suitable properties, and then obtain financing for the purchase of the land and support for complementary subprojects and technical assistance to establish themselves and improve the productivity of the acquired properties” (BANCO MUNDIAL, 2000b: p. 2, grifos meus).

<sup>116</sup> “The pilot [o Cédula da Terra] is about to be completed (...) and as evidence of potencial demand for the project, a large number of additional families are already on the waiting list to purchase land (...). Various evaluation studies have been completed. They provide a strong foundation for the next phase of Bank support and confirm the overall success of the pilot project in terms of both effective implementation and likely viability of the large majority of subprojects (...). The remaining Northeast states and other states in the South/Southeast are urgently requesting their inclusion in an expanded community-based land access program” (BANCO MUNDIAL, 2000b: p. 9).

No passado [sic], a redistribuição de terras no Brasil estava focada em programas executados pelo governo envolvendo desapropriações com compensações e assentamentos. Esses enfoques administrativos estiveram freqüentemente associados a longas esperas, altos custos e conflitos políticos e/ou judiciais, resultando em: a) o número de pessoas beneficiadas ao longo dos anos foi bastante pequeno em comparação com as demandas; b) os beneficiários normalmente demoravam muito tempo até receber os títulos definitivos, quando os recebiam, e o custo por beneficiados mostrou-se extremamente elevado devido aos custos com a indenização das terras desapropriadas; [além disso] os investimentos complementares pelos assentados (conforme estabelecido pela lei) raramente ocorrerem; e c) o custo de compensação freqüentemente subia na medida em que proprietários desapropriados entravam com sucesso na justiça (BANCO MUNDIAL, 2000b: p. 4).<sup>117</sup>

Outro elemento que robustece o argumento acerca da filiação do CFCP ao MRAM – e não a uma política de crédito fundiário nos moldes do que vinha sendo reivindicado “classicamente” pela CONTAG –, consiste na percepção de que o CFCP seguiu a mesma lógica expansionista do MRAM, não se restringindo a áreas específicas delimitadas de maneira prévia, onde houvesse de fato concentração de minifúndios ou imóveis não passíveis de desapropriação. De fato, simplesmente se criou um programa de financiamento para compra de terras em 14 estados da federação sem qualquer estudo prévio e tampouco sem o aparato institucional adequado para se delimitar quais áreas poderiam ser objeto de um programa que, realmente, fosse complementar à política oficial de reforma agrária.

Por fim, há dois elementos políticos que não podem ser desconsiderados. Em primeiro lugar, a fonte de financiamento do CFCP era o Banco Mundial, a mesma instituição que vinha, até então, tentando implementar o MRAM no Brasil em escala acelerada, em detrimento das posições de todas as entidades nacionais de representação de trabalhadores rurais, inclusive da CONTAG. Em segundo lugar, o CFCP foi criado pelo governo Cardoso, caracterizado por conferir sistemática à criminalização policial, judicial, política e simbólica dos movimentos sociais, bem como pelo ímpeto de implementar o MRAM como substituto da reforma agrária. Como, naquela conjuntura de intensa disputa político-ideológica, esperar que esses dois “parceiros” fossem repentinamente implementar uma política meramente complementar de crédito fundiário?

A adesão da CONTAG, portanto, permitiu ao Banco Mundial dar seqüência aos programas inspirados no MRAM no Brasil, porém em novo patamar, na medida em que passou a existir a legitimação por uma organização nacional. A posição “exemplar” do Brasil seria salvaguardada, como pode-se depreender da avaliação de Eugênio Peixoto:

---

<sup>117</sup> “In the past [sic], land redistribution in Brazil has focused on Government-executed programs involving expropriation-executed with compensation, and land settlement. These administrative approaches were often associated with long delays, high costs, and political/legal conflict, with the result that: a) the number of people benefited over years was quite small in relation to needs; b) beneficiaries tended not to receive final titles for a very long time, if at all, and the cost per beneficiary proved extremely high because repayment for the cost of land expropriation and complementary investments by those resettled (as required by law) rarely occurred; and c) the cost of compensation frequently rose as expropriated owners successfully pursued their cases in the judicial system” (BANCO MUNDIAL, 2000b: p. 4).

Para o Banco Mundial, o *case* Brasil passou a ser um referência forte, exatamente pela abertura à possibilidade de participação da sociedade. Evidentemente, não foi nenhuma associação de moradores, foi a CONTAG, uma entidade forte, com peso, com história, que tem tradição, que tem peso político na sociedade brasileira (entrevista ao autor em 28/11/2003).

No embate com movimentos e organizações sociais, a adesão da CONTAG passou a ser usada pelo Banco Mundial como instrumento de legitimação dos programas orientados pelo MRAM. Como ressalta Sérgio Sauer:

A decisão da CONTAG de apoiar o Crédito Fundiário, com novo aporte de recursos do Banco (...), tem impactos negativos bastante fortes (...), porque criou um argumento importante para o Banco Mundial em nível internacional. Ainda hoje, quando as entidades européias e asiáticas questionam o Banco Mundial em relação a esse projeto, um dos argumentos é: “nós temos no Brasil o apoio da sociedade civil, tanto é que uma das entidades históricas – a maior entidade sindical do país – apóia o programa” (entrevista ao autor realizada em 29/11/2003).

Politicamente, foram duas as modificações principais contidas no CFCP: a proibição de compra de áreas passíveis de desapropriação (admitindo-se “exceções”) e a introdução de mecanismos de participação e controle social. Na avaliação dos representantes da CONTAG, foram esses os dois pontos mais difíceis na negociação com o governo brasileiro e o Banco Mundial, em que pesem a retórica sobre o caráter pretensamente complementar dos programas e o discurso pró-participação, principalmente por parte do Banco Mundial. Abordando o primeiro ponto, afirma Eugênio Peixoto:

O mais difícil foi conseguir estabelecer que áreas passíveis de desapropriação não podiam ser negociadas (...) O Banco Mundial e o governo [insistiam nesse ponto]. A conversa nunca foi bipartite, sempre foi tripartite. Então esse foi o ponto mais difícil e esse para a CONTAG era o ponto mais emblemático: explicitar o caráter complementar e não concorrencial. Quando você coloca que áreas que não podem ser desapropriadas não podem ser compradas, a dimensão concorrencial desaparece em termos da intervenção fundiária. Naquele contexto, esse ponto foi o mais difícil (entrevista ao autor em 28/11/2003).

O presidente da CONTAG complementa, referindo-se ao segundo ponto:

Na discussão com o Banco Mundial, o ponto mais difícil foi a gente fazer com que o manual de operações do Crédito Fundiário fosse todo discutido com a participação dos movimentos sociais. Nós colocamos como condição: “Se for um programa que o Banco vai fazer, como têm feito os outros, no gabinete com o governo, sem a participação da CONTAG, nós estamos fora. Se for um programa do Banco e do governo, nós não vamos participar. Nós vamos continuar dizendo onde é que nós discordamos”. Esse foi um ponto difícil, porque o Banco Mundial não tinha essa prática (entrevista ao autor em 1º/12/2003).

O Banco da Terra, na prática, só começou a funcionar no início de 2000 e o CFCP, negociado em novembro de 2000, foi aprovado em 2001 e só começou a operar em 2002. Assim, principalmente durante o biênio 2001-2002, houve uma situação complexa de duplicidade de programas muito similares, baseados na concessão de financiamento para compra de terra por trabalhadores rurais.

Ocorre que o Banco da Terra não era apenas um programa, mas sim um fundo criado pelo Congresso Nacional que podia captar recursos financeiros de diversas fontes e, enquanto fundo, era o instrumento através do qual se daria a contrapartida do governo brasileiro ao empréstimo do Banco Mundial para a criação do CFCP. Porém, em termos políticos, enquanto o CFCP era apoiado pela CONTAG à revelia das demais entidades aglutinadas no Fórum, o Banco da Terra era sustentado por um setor do governo interessado em expandi-lo em detrimento dos demais programas, sendo rejeitado por todas as entidades que compunham o Fórum, inclusive a CONTAG. De sorte que, por trás desse verdadeiro emaranhado, começou a haver uma disputa no interior do governo Cardoso em torno da execução de ambos os programas. O presidente da CONTAG recorda essa questão:

[O governo federal] não abria mão do programa Banco da Terra, que ele tinha criado unilateralmente. Então, nós ficamos naquele momento com uma grande confusão, porque nós negociamos um programa complementar e ele mantinha um programa específico dele, que era o Banco da Terra, que ele queria construir e mostrar o seu sucesso (...) O governo estava com uma política de fortalecimento do Banco da Terra, procurando fortalecer uma política de reforma agrária de mercado e não fortalecer uma política complementar. E, ao longo do tempo, essa negociação com o Banco e a CONTAG só se daria se a gente conseguisse sensibilizar o governo de que era possível trabalhar com uma proposta complementar, nos moldes do que a CONTAG vinha reivindicando desde o seu IV Congresso (...) No caso do Crédito Fundiário, mesmo depois de negociado, houve toda uma disputa interna, porque a estrutura montada para a administração e a execução do Banco da Terra queria pegar o Crédito Fundiário como um programa também deles. E a primeira briga nossa foi para criar um outro segmento, dentro do governo, para trabalhar o Crédito Fundiário. Mesmo ficando dentro da mesma Secretária (o Banco da Terra e o Crédito Fundiário estavam dentro da Secretaria de Reforma Agrária no governo Fernando Henrique), tinha um gestor, ou seja, um executor, que puxava o Crédito Fundiário [para um lado] e um outro [gestor] que trabalhava o Banco da Terra dentro da mesma Secretaria. E aí foi um momento muito difícil, porque o governo tinha como objetivo fortalecer o Banco da Terra, [enquanto] nós tínhamos como objetivo fortalecer o Crédito Fundiário. E isso deu (...) confusão, porque muitas pessoas achavam: “Crédito Fundiário, Banco da Terra, é tudo a mesma coisa!” (entrevista ao autor em 1º/12/2003).

Segue na mesma linha o relato de Eugênio Peixoto:

Havia uma tensão muito forte no governo passado entre o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural e o Banco da Terra, havia uma tensão interna dentro do governo violentíssima. Muitas vezes as demandas

que nós apresentávamos, movimento sindical na época, para o crédito fundiário, a burocracia do Banco da Terra tentava viabilizar já que eles eram os gestores do Fundo de Terras. Aí existe a contradição e a disputa violentíssima entre os dois programas dentro do governo, porque querendo ou não o crédito fundiário tinha o apoio de um setor do movimento social que fazia pressão social nesse sentido e o Banco da Terra estava articulado com outros segmentos, com uma outra leitura (entrevista ao autor em 28/11/2003).

Essa disputa persistiu ao longo do biênio 2001-2002 num sentido favorável ao Banco da Terra e desfavorável ao CFCP, o que pode ser facilmente comprovado pelos resultados de um e outro, conforme será visto no próximo capítulo.

Do ponto de vista da luta promovida pelo Fórum contra a implantação do MRAM no Brasil, a criação do programa CFCP representou a interrupção de um processo ascendente de mobilização desenvolvido em bloco até aquele momento. A luta contra o Cédula da Terra e o Banco da Terra foi enfraquecida e acabou saindo da pauta central do Fórum, na medida em que a CONTAG, uma entidade de grande peso político, negociou a criação de um programa que, objetivamente, dá seqüência à implantação do MRAM no Brasil, embora não seja essa a avaliação dos dirigentes da entidade.

A bandeira que deu unidade de ação a todas as entidades do Fórum durante o biênio 1998-1999 – por condensar a polarização política mais forte entre o governo Cardoso e os movimentos sociais e sindical – deixou de existir. A divisão política em relação a essa questão foi bastante rígida, tanto assim que, após alguns embates internos, o Fórum deliberou por secundarizar essa questão como forma de preservação de sua própria existência enquanto espaço de aglutinação de forças políticas diferenciadas. Sérgio Sauer esboça os contornos do processo:

O Fórum tomou a decisão (...) de deixar essa questão em segundo plano, a fim de preservar a unidade, ou mesmo, a sua própria possibilidade de existência enquanto Fórum, o que não impediu entidades ou pessoas de, isoladamente, escrever textos, críticas, etc (...) Um dos critérios explícitos do Fórum é não trabalhar e não aprofundar excessivamente temas, bandeiras e dimensões da luta que sejam, de alguma forma, não consensuais, ou que poderiam gerar contradições ou conflitos internos (entrevista ao autor em 29/11/2003).

Porém, apesar de significativo, deve-se ressaltar que esse episódio não impediu que, posteriormente, diversas ações importantes pró-reforma agrária fossem desenvolvidas em conjunto por todas as entidades do Fórum, embora até hoje permaneça o racha em relação a essa questão específica. Portanto, o que houve foi uma decisão coletiva das entidades que participam do Fórum em secundarizar a questão, que permanece latente nos dias atuais.

A criação do CFCP, apoiado pela CONTAG, não suavizou o embate entre o governo Cardoso e os movimentos sociais do campo, especialmente com o MST. No triênio 2000-2002, além da manutenção do grave quadro de impunidade em relação aos crimes praticados contra trabalhadores rurais e do prosseguimento das medidas repressivas contra as ocupações de terra, duas outras medidas importantes foram tomadas pelo governo federal no ano de 2001.

A primeira foi a criação da inusitada campanha de “reforma agrária pelos correios”, que consistia em cadastrar a solicitação de trabalhadores nas agências dos correios de todo país. Com enorme aporte de marketing nos principais meios de comunicação de massa, o tom da campanha dirigiu-se abertamente para a desqualificação das ocupações de terra. O número de pessoas cadastradas chegou a 839.715 (SAMPAIO et al, 2003: p. 28), mostrando o apelo que tal campanha teve.<sup>118</sup>

A segunda medida foi a incorporação, em fevereiro de 2001 (BANCO DA TERRA, 2001), da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e da Força Sindical<sup>119</sup> como “representantes da sociedade civil e dos beneficiários” no conselho curador do Banco da Terra. Coerente com os seus desígnios, o governo Cardoso incorporou ninguém menos que o setor patronal e a direita sindical para gerir o principal instrumento construído para interiorizar o MRAM no Brasil e fazer o embate com os movimentos sociais do campo.

#### **7.4. Aspectos a serem retidos**

I. A orientação do governo Cardoso ao longo dos dois mandatos em relação à reforma agrária foi de reduzi-la a uma política social compensatória, de modo que, tendo como condição esse rebaixamento prévio, ganharia terreno a experiência com os programas inspirados no modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial.

II. Os programas orientados pelo MRAM foram introduzidos no Brasil como parte das políticas compensatórias às políticas de ajuste estrutural, as quais ganharam impulso e sistemática com o Plano Real e as reformas liberalizantes implementadas pelo governo Cardoso.

III. As ações do governo Cardoso no sentido de implantar o MRAM no Brasil jamais prescindiram da repressão às ocupações de terra e da desqualificação moral e simbólica dos movimentos sociais, de modo que é correto afirmar que a política pró-mercado teve como pressuposto a coerção estatal e paraestatal.

---

<sup>118</sup> O MST adotou a posição de crítica total à essa campanha, denunciando-a como mais uma manipulação do governo Cardoso. Porém, em alguns estados (São Paulo, por exemplo), o MST tomou posição distinta: aproveitou a campanha para “organizar a demanda”, discutindo com os trabalhadores rurais aquela situação e estimulando o seu cadastramento, com o objetivo de explicitar uma demanda por terra que poderia depois ser utilizada como instrumento de cobrança ao próprio governo federal. Se o MST tivesse adotado postura semelhante em nível nacional, o número de inscritos provavelmente teria sido muito maior.

<sup>119</sup> No estado de São Paulo, a Força Sindical organizou, como seu braço agrário, a Força da Terra, tendo como mote a implantação do Banco da Terra. Foram inúmeras as denúncias de corrupção veiculadas na imprensa envolvendo a mediação da Força da Terra na aquisição de imóveis rurais através do Banco da Terra. Para o governo, a ação da Força Sindical serviu para travar a disputa política com o MST, num estado onde o Movimento tem presença forte e onde, na época, ocorria forte conflito agrário no Pontal do Paranapanema. Não foi por acaso que a implantação do Banco da Terra naquele estado se deu através da parceria entre o MDA, a Força Sindical e diversas associações de municípios, dentre as quais destacou-se o Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CIVAP), que envolve prefeitos, vereadores e o setor patronal daquela região. Por outro lado, para a Força Sindical, o instrumento Banco da Terra serviu mais ao objetivo de disputar politicamente com outras vertentes sindicais, do que propriamente para enfraquecer o MST.

IV. A adesão social ao Cédula da Terra não pode ser analisada fora do contexto em que foi criado, marcado por um período de seca e perdas agrícolas, falta de perspectiva de trabalho, empobrecimento da população rural, enorme propaganda (sobretudo em nível local), falta de uma política efetiva de reforma agrária e repressão àquela alternativa de acesso à terra que vinha ganhando legitimidade crescente, qual seja, a ocupação coletiva organizada pelos movimentos sociais, especialmente pelo MST. Por outro lado, tal adesão revela o apelo nada desprezível que o acesso negociado à terra tem (ou pode vir a ter, conforme o contexto) entre parcelas significativas do campesinato brasileiro.

V. A criação do Banco da Terra internalizou os princípios básicos do MRAM ao escopo de instrumentos permanentes de política agrária no Brasil, permitindo que outras experiências orientadas por aquele modelo tivessem condições institucionais e financeiras mais sólidas de realização.

VI. Chama atenção o empenho do governo Cardoso na implementação do MRAM, tanto em termos de velocidade – as principais iniciativas concentraram-se no ano e meio entre agosto de 1996 e fevereiro de 1998 –, como em escala – de uma pequena experiência no Ceará até a criação do Banco da Terra pelo Congresso Nacional.

VII. Desde o início, o Banco Mundial mostrou grande interesse em nacionalizar o MRAM, tanto que se comprometeu a financiar o Banco da Terra quando o Cédula da Terra, o projeto-piloto, mal havia começado a ser implementado. Sem qualquer avaliação sobre o desempenho do Cédula da Terra, o governo brasileiro – com a promessa de recursos e o apoio político ostensivo dado pelo BIRD – trabalhou para a criação do Banco da Terra.

VIII. O conjunto de ações políticas desencadeado pelo Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo em nível nacional e, sobretudo, internacional, foi decisivo para bloquear, durante quase dois anos, o empréstimo do Banco Mundial que permitiria o governo brasileiro contar com uma fonte externa de financiamento para o Banco da Terra.

IX. Na perspectiva do Banco Mundial, o impasse provocado pela ausência de respaldo político suficiente para a implantação do MRAM no Brasil foi desfeito pela negociação com a CONTAG, a qual deu origem ao CFCP, dando seqüência à experiência dos programas anteriores. Para a CONTAG, o CFCP representou a possibilidade de viabilizar uma demanda mais antiga da entidade, embora secundária e trazida à tona num momento político bastante adverso aos movimentos sociais. Segundo o discurso da entidade, o Cédula da Terra e o Banco da Terra integrariam a “reforma agrária de mercado”, ao passo que o CFCP seria uma resposta à sua reivindicação por uma linha de crédito fundiário complementar à política de reforma agrária.

X. A criação do CFCP enfraqueceu a luta do Fórum contra a implantação dos programas orientados pelo MRAM do Banco Mundial, na medida em que a CONTAG deixou de apoiar a luta contra o programa que dá seqüência ao MRAM no Brasil, o CFCP.

XI. O CFCP sofreu resistências no interior do governo Cardoso, mesmo tendo sido negociado de maneira tripartite (Banco Mundial, CONTAG e governo federal) e sido o objeto de divisão política do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo.

Tais resistências vieram do setor do governo Cardoso interessado em expandir o Banco da Terra em detrimento dos demais programas existentes. A disputa entre o Banco da Terra e o CFCP foi favorável ao primeiro e desfavorável ao segundo. Porém, embora fossem programas sustentados por forças políticas distintas e guardassem especificidades, ambos seguiam os princípios centrais do modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial. Foi a dinâmica da luta política – e não uma mudança de pressupostos e diretrizes – que forçou o Banco Mundial a não mais apoiar o Banco da Terra, criando junto com o governo federal o CFCP.

O objetivo deste capítulo foi esboçar um quadro abrangente da luta política travada no Brasil em torno da implantação dos programas orientados pelo MRAM. Destacou-se a unidade do governo Cardoso e do Banco Mundial para esse fim, em detrimento das posições das organizações de representação de trabalhadores rurais. Enfatizou-se o processo de articulação promovido pelo Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo em nível nacional, reunindo todas as entidades de representação contra o modelo do Banco Mundial até 1999. Focalizou-se o processo de dispersão das entidades do Fórum em relação à luta contra o MRAM por força da negociação da CONTAG com o Banco Mundial e o governo Cardoso no ano de 2000. Por fim, mostrou-se como no interior do próprio governo a lógica unitária de aplicação do MRAM sofreu uma dispersão relativa em termos de instrumentos utilizados, devido à criação de um novo programa apoiado pela CONTAG, o CFCP. No próximo capítulo, procede-se à análise do processo de implantação e dos resultados alcançados pelos programas aqui discutidos.

## CAPÍTULO VIII

### Modo de funcionamento e avaliação de resultados

Do ponto de vista do Banco Mundial e do governo Cardoso, os programas orientados pelo MRAM foram implementados no Brasil segundo a estratégia de se promover políticas compensatórias aos efeitos socialmente negativos provocados pelas políticas de ajuste estrutural. Com o objetivo de aliviar a pobreza rural, programas desse tipo são desprovidos de qualquer pretensão e capacidade de transformar as relações de poder político e econômico que garantem a reprodução da estrutura agrária, ou mesmo de impactar positivamente no crescimento do produto agrícola. Os programas orientados pelo MRAM ganharam espaço no Brasil a partir do rebaixamento prévio da política de reforma agrária a uma política social compensatória, deslocada do núcleo da política econômica e de qualquer reorientação do modelo de desenvolvimento vigente. Este foi o eixo que unificou a implementação de todas as experiências orientadas pelo MRAM neste país. Por outro lado, como se viu no capítulo anterior, tanto o Cédula da Terra como o Banco da Terra fizeram parte da estratégia do governo Cardoso de disputar com os movimentos sociais a primazia na definição do sentido e da dinâmica da política de reforma agrária no Brasil.

O objetivo deste capítulo é fazer um balanço da experiência brasileira com os projetos e programas orientados pelo MRAM. Evidentemente, devido à abrangência, à escassez de trabalhos significativos sobre o tema e à insuficiência de dados oficiais disponíveis à consulta pública, qualquer sistematização ainda guarda um caráter preliminar e aproximativo. A universidade segue sendo a principal personagem ausente desse debate. Em termos de pesquisa acadêmica, não houve até o presente momento nenhuma iniciativa de envergadura sobre o tema.

#### 8.1. Antecedentes

A experiência brasileira se iniciou com dois projetos-piloto. O primeiro foi o projeto São José, também chamado “Reforma Agrária Solidária”, de dimensões bastante reduzidas. O segundo foi o projeto Reforma Agrária e Alívio da Pobreza (*Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project*), denominado Cédula da Terra. Ambos tiveram como base de implantação os Programas de Combate à Pobreza Rural (PCPRs). De acordo com Soares (2001), houve três gerações de programas de “combate à pobreza rural” financiados pelo Banco Mundial nos últimos 30 anos no Nordeste.

A primeira geração foi entre 1975-85, com a criação do Polonordeste, dando origem a 12 projetos em 9 estados, ao custo total de US\$ 1,306 bilhões, para o qual o Banco Mundial aportou US\$ 457 milhões. Eram projetos nos moldes do “desenvolvimento rural integrado” (ver cap. III) cujo objetivo era aumentar a renda agrícola e melhorar as condições de vida dos pequenos agricultores. Financiavam principalmente pesquisa agrícola, extensão rural e assistência técnica. Avaliou-se (SOARES, 2001) que um de seus principais problemas foi a excessiva centralização decisória na esfera federal, o que se traduziu em burocratização e na baixa participação dos beneficiários, as quais, por sua vez, contribuíram para a perda de recursos na gestão da máquina burocrática, de tal maneira que apenas 20% dos recursos chegaram efetivamente às comunidades rurais.

A segunda geração foi implantada no bojo de uma nova política de desenvolvimento regional, denominada Programa de Desenvolvimento Rural do Nordeste (PDRN), e deu origem a 10 projetos em 9 estados do Nordeste, a partir dos quais nasceu o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), um misto de desenvolvimento rural integrado e participação comunitária. Os projetos do PAPP tiveram um custo total de US\$ 1,722 bilhões e a participação do Banco Mundial foi de US\$ 827 milhões. Até dezembro de 1995, o PAPP financiou mais de oito mil subprojetos, dos quais 56,1% estavam voltados para eletrificação rural e fornecimento de água, abrangendo mais de um milhão de famílias em 1100 municípios. Avaliou-se (WEISS, 2001; SOARES, 2001) que os principais problemas dessa experiência foram, tal como na geração anterior, a excessiva centralização no âmbito do Executivo federal e a baixíssima participação social, de sorte que apenas 40% dos recursos chegaram às comunidades rurais. Além disso, também se constataram o controle de associações por políticos tradicionais, a falta de práticas democráticas no interior das associações e o baixo grau de renovação de lideranças. A fim de avançar na descentralização e na maior participação dos beneficiários, foi introduzido um mecanismo de repasse de recursos direto às comunidades, o qual apresentou melhores resultados e serviu de base para a reformulação do PAPP em 1993.

A partir de 1996, iniciou-se a terceira geração de projetos com o Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), ainda em vigência, o qual tem dois eixos básicos: a descentralização, de modo que os projetos passam para o âmbito dos governos estaduais e municipais, e uma maior participação social, ancorada no mecanismo de repasse de recursos direto às associações. Esses projetos alcançam oito estados do Nordeste e têm servido como referência para o Banco Mundial implantar experiências parecidas em outros países. Os PCPRs disponibilizam recursos a fundo perdido para construção de infraestrutura ou provisão de serviços sociais, como educação e saúde, e orientam-se por um enfoque “dirigido pela demanda” (*demand-driven approach*), pelo qual, em tese, os próprios beneficiários definem quais seriam as prioridades de investimento<sup>120</sup>. Os PCPRs integram a orientação mais ampla do Banco Mundial denominada “desenvolvimento dirigido pela comunidade” (*community-driven development*), que se materializa em fundos sociais de apoio a pequenos projetos através dos quais os recursos são repassados diretamente a associações locais, em vez de serem administrados por agências governamentais. A orientação do Banco Mundial é difundir essa experiência em todo mundo (WEISS, 2001).

Para os fins deste trabalho, importa destacar que os PCPRs constituem uma modalidade de fundos sociais inseridos nas políticas compensatórias do Banco Mundial ao processo de reformas estruturais e ajuste fiscal implementados no Brasil. Ou seja, a incorporação de componentes como participação comunitária, associativismo e descentralização administrativa, além de ser restrita à ótica do Banco Mundial, subordina-se à estratégia mais ampla que orientou a criação dos PCPRs: aliviar seletivamente o impacto negativo que o processo de ajuste estrutural – que ganha maior sistemática com o Plano Real e as reformas liberalizantes – provoca no meio rural (BANCO MUNDIAL,

---

<sup>120</sup> A pertinência do conceito “demand-driven” é questionado por Soares (2001) na medida em que existem casos em que o governo estadual parece estabelecer as prioridades de financiamento segundo a sua própria agenda política e técnica. Por isso, a demanda seria “construída” a partir da ação do Executivo estadual. Noutro nível de análise, questiona-se se não seria de fato papel do Estado definir prioridades, em vez de se “delegar” essa tarefa para a “base”.

1995a). Por sua vez, esses programas servem de alicerce (*cornerstone*) (BANCO MUNDIAL, 1997e: p. 4) para a estratégia de alívio da pobreza no Nordeste e foi a partir da estrutura operacional do Banco Mundial montada para geri-los que os projetos-piloto do MRAM no Brasil foram criados.

No Ceará, o PCPR foi nomeado de projeto São José, dentro do qual introduziu-se um componente fundiário em caráter experimental, denominado Projeto de Reforma Agrária Solidária. Por meio de uma lei estadual aprovada e regulamentada em 1996, criou-se um fundo rotativo de terras que viabilizou a parceria com o Banco Mundial (BRANDÃO, 2000). Esta foi a experiência que deu início aos programas orientados pelo MRAM no Brasil, como explicita um relatório de pesquisa contratada pelo BIRD em 1998:

No Ceará, o “Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR)”, que conta com apoio do Banco Mundial, chama-se “Projeto São José”. Foi dentro do Projeto São José que surgiu, em 1997, o programa que serviu de inspiração para o Programa Cédula da Terra, atualmente em execução (...) Este último, por sua vez, vem servindo de projeto-piloto para o futuro Banco da Terra (GARCIA, 1998: p. 2).

O projeto São José contou com dois subcomponentes. O primeiro consistia numa linha de financiamento para a compra de imóveis rurais (SAT, Subprojeto de Aquisição de Terra) por associações formadas por agricultores sem terra, as quais deveriam negociar diretamente com o proprietário. Esse recurso era considerado como empréstimo, que deveria ser pago posteriormente. O segundo subcomponente (SIC, Subprojeto de Investimento Comunitário) consistia em fornecer recursos a fundo perdido para financiar obras de infra-estrutura sócio-produtiva, os quais deveriam ser geridos autonomamente pelas associações com base em projetos produtivos por elas elaborados. Cada associação podia financiar até três SICs de, no máximo, R\$ 50 mil cada. O teto de subsídio concedido era de R\$ 6.900 por família, de modo que, para se calcular o montante de subsídio concedido a cada família, deve-se subtrair desse teto 50% do valor do SAT. Os financiamentos foram concedidos por um prazo de quinze anos, sendo cinco anos de carência, juros corrigidos pela TJLP (Taxa de Juro de Longo Prazo) mais 1% ao ano (GARCIA & VEGRO, 1999). O primeiro financiamento para compra de terra foi concedido em fevereiro de 1997 e o último em dezembro do mesmo ano (BRANDÃO, 2000: p. 309).

Para ter acesso ao financiamento oferecido pelo projeto São José, era preciso estar ligado a associações comunitárias legalmente constituídas. A grande maioria das associações foi montada exclusivamente para ter acesso ao projeto (GARCIA & VEGRO, 1999: p. 14), numa lógica meramente finalística e instrumental, do que resultou um conjunto de organizações sem passado comum de lutas. Observou-se a influência direta dos órgãos governamentais – e, em alguns casos, também dos antigos proprietários – na formação e na condução das associações (GARCIA & VEGRO, 1999: p. 14-17). Em vez de assumirem um papel protagônico na negociação da terra, na elaboração de projetos produtivos e na gestão dos recursos, as associações ficaram a reboque da tutela dos órgãos governamentais responsáveis pela implantação do projeto (GARCIA, 1998: p. 22).

A meta do projeto São José era financiar a compra de 40 mil hectares por 800 famílias em um ano. Na prática, financiou a compra de 44 imóveis por 694 famílias, totalizando 23.622 hectares (BRANDÃO, 2000: p. 311). De acordo com o Banco Mundial (2003c: p. 4; 2000b: p. 21), o custo médio por família foi de R\$ 6.083,00, sendo R\$ 179/ha

e R\$ 5.574 para investimentos complementares. O gasto total foi de R\$ 8 milhões, sendo R\$ 4,1 milhões para a compra de terra e R\$ 3,9 milhões para investimentos sócio-produtivos. De acordo com Brandão (2000: p. 311), o descumprimento da meta se deveu à elevação do preço médio da terra em relação aos valores anteriormente previstos, o que teria esgotado prematuramente os recursos financeiros alocados pelo governo estadual.

Dividindo as 44 propriedades adquiridas por tamanho, verifica-se que 4 imóveis eram menores de 100 ha, 20 situavam-se entre 101 e 500 ha, 14 variavam de 501 a 1000 ha e 6 tinham área superior a 1001 hectares. A área média dos imóveis comprados foi de 536 hectares (BRANDÃO, 2000: p. 325). Não se pode dizer, portanto, que a média tenha sido de grandes propriedades, mas também não foram imóveis pequenos.

Existem pouquíssimos trabalhos sobre o São José. Não se conhece o desempenho produtivo dos projetos, nem se sabe como vem ocorrendo o pagamento da dívida contraída com compra da terra. Elaborado num período de redefinição das condições de financiamento, um relatório de consultoria encomendado pelo Banco Mundial (GARCIA, 1998) avaliou como positivo o impacto do projeto na renda das famílias. Há de se ter em conta, porém, que se tratavam de famílias extremamente pobres que sobreviviam trabalhando como diaristas e cuja renda monetária familiar anual anterior à entrada no projeto foi estimada em apenas R\$ 500,00. De qualquer modo, as projeções feitas a respeito da evolução da renda agropecuária apontaram para um quadro de provável inadimplência em muitos projetos, principalmente na região do Semi-Árido. Não há informações atualizadas disponíveis à consulta pública sobre o pagamento da dívida contraída pela compra da terra.

## **8.2. Cédula da Terra**

Em fevereiro de 1997 – portanto, quando o Projeto São José mal havia começado –, foi aprovado o projeto-piloto Cédula da Terra (PCT), reformulando algumas regras do projeto anterior e estendendo a experiência para outros quatro estados (PE, MA, BA e MG) além do Ceará. Concebido para ser implementado a partir de maio de 1997, só começou a operar de fato em julho daquele ano (BANCO MUNDIAL, 2003c).

Os objetivos oficiais do Cédula da Terra eram: a) reduzir a pobreza rural, por meio do aumento da renda familiar; b) elevar o rendimento agrícola; c) testar o MRAM como alternativa ao modelo “tradicional” de reforma agrária (BUAINAIN et al., 1999). Na base de todo constructo estava a busca por um modelo de política fundiária mais barato, de modo a reduzir o gasto público e contribuir com o ajuste fiscal.

O Cédula da Terra tinha como público-meta trabalhadores rurais sem terra (assalariados, parceiros, arrendatários), assim como produtores rurais (proprietários ou não) com terra insuficiente para o auto-consumo familiar. O acesso ao projeto-piloto só podia ser feito através de associações comunitárias legalmente constituídas, preexistentes ou criadas para esse fim.

Seguindo a mesma lógica do Projeto São José, o Cédula da Terra foi dividido em dois subcomponentes, um voltado para a aquisição de terra (Subprojeto de Aquisição de Terra, SAT) e outro para investimentos complementares (Subprojeto de Investimentos Comunitários, SIC).

O SAT previa financiamento para aquisição de imóveis por parte de associações de beneficiários, o qual deveria ser pago em 10 anos, sendo três anos de carência, e correção monetária pela TJLP. Em 1999, o governo modificou as condições de financiamento do programa, ajustando-as às condições então oferecidas pelo Banco da Terra, determinadas

pela resolução nº 2610 de 9/06/1999 do Banco Central. Assim, o prazo de amortização foi estendido para 20 anos e foram estabelecidos juros fixos de 4% ao ano mais correção monetária pelo Índice Geral de Preços da Fundação Getúlio Vargas.<sup>121</sup>

Em tese, a operação de compra de imóveis rurais deveria seguir como critérios principais: i) a procura por propriedades que apresentassem potencialidade para exploração dos recursos naturais com baixo nível de investimento adicional; ii) a compatibilidade do preço negociado com os parâmetros de mercado, levando em conta a localização, a fertilidade natural e o potencial econômico da terra; iii) o cumprimento de todos requisitos legais que regem o registro e a transferência de imóveis rurais<sup>122</sup>; iv) apresentar boas condições de acesso, de fornecimento de água e razoável infra-estrutura; v) dispor de área suficiente para absorver o número de beneficiários, como regra geral igual ou superior ao módulo mínimo de parcelamento da região (BUAINAIN et al., 1999: p. 20).

Já o SIC previa recursos para investimentos comunitários em três áreas básicas: infra-estrutura (eletrificação, melhoramento de estradas, fornecimento de água, etc.), social (melhoria de escola ou posto de saúde, centro comunitário, etc.) e produtiva (irrigação, agro-processamento em pequena escala, tratores, etc.). Tais recursos eram repassados aos beneficiários a fundo perdido.

Em nível internacional, o PCT foi o projeto que melhor desenvolveu um esquema flexível de financiamento, conforme estabelece o MRAM (ver cap. V). O limite de crédito para cada família era de US\$ 11.200, aí incluídos os gastos com a compra da terra, registro, medição, impostos e investimentos comunitários. Cada família podia receber a quantia de US\$ 1.300 a fundo perdido como ajuda para instalação. Havia um limite máximo de subsídio de US\$ 6.900 por família, incluindo a ajuda de instalação, o subsídio de 50% embutido no crédito fundiário e os demais subsídios sobre o valor do SIC.<sup>123</sup> A lógica desse esquema de financiamento era a de que quanto menor fosse o gasto com a compra da terra (considerada empréstimo, portanto reembolsável), maior seriam o volume de subsídio e a quantia concedida para investimentos complementares. O financiamento era tomado em caráter solidário, de modo que as associações eram as responsáveis legais pelo pagamento das prestações. Amortizado o empréstimo, cada família receberia o título de propriedade.

Oficialmente, a “estrutura de governança”<sup>124</sup> do Cédula da Terra (PCT) foi montada para seguir da seguinte maneira (BUAINAIN et al., 1999: p. 24-5): i) associações

<sup>121</sup> Em 2000 e 2002, houve outras duas resoluções do Banco Central que modificaram as condições de financiamento do Banco da Terra (ver adiante). O autor não encontrou registros documentais que apontassem para mudanças posteriores nas condições de financiamento oferecidas pelo Cédula da Terra, no sentido de adequá-las às novas resoluções sobre o Banco da Terra.

<sup>122</sup> No documento de aprovação do empréstimo do Banco Mundial para o Cédula da Terra, faz-se referência à verificação das condições que poderiam ameaçar a efetividade da transação imobiliária, dentre as quais o fato de haver ou não ocupação de terras (Banco Mundial, 1997e: p. 13, anexo 2).

<sup>123</sup> O limite máximo de subsídio era definido pela fórmula  $SS = 6900 - 0,5 CF - 1300$ , onde SS era o subsídio e CF era a quantia gasta com a compra da terra.

<sup>124</sup> Buainain explica que “estrutura de governança” vem se constituindo num dos conceitos mais importantes da microeconomia, voltado para explicar os fenômenos econômicos não apenas pelo comportamento dos agentes, nem tampouco por mera imposição de estruturas de mercado. Assim afirma: “De maneira simplificada, dadas as usuais restrições de natureza econômica e tecnológica, define-se uma estrutura de governança como um conjunto de formas organizacionais que condiciona o relacionamento entre agentes que estão empenhados em uma atividade,

comunitárias selecionariam o imóvel rural que desejassem comprar e negociariam diretamente com o proprietário o preço, apresentando ao órgão responsável pela gestão do PCT a proposta de aquisição do imóvel e lista de subprojetos comunitários; ii) o órgão responsável analisaria a proposta quanto à elegibilidade dos beneficiários e do imóvel (i.e., sua situação legal, as condições de transação e a adequação do preço negociado aos parâmetros de mercado), elaborando laudo técnico de avaliação do imóvel; iii) aprovada a proposta, o órgão responsável orientaria a elaboração de projeto detalhado para aquisição de terras, emitindo parecer técnico; já os projetos para investimentos comunitários seriam elaborados por terceiros ou instituições governamentais que participassem do PCT; caso a proposta para aquisição da terra fosse recusada, o órgão orientaria a associação a dar continuidade ao processo de negociação; iv) caso a proposta fosse aprovada, o agente financeiro (no caso, o Banco do Nordeste) estava autorizado a contratar financiamento com a associação e a efetuar o pagamento ao proprietário da terra e aos prestadores dos serviços de transferência de titularidade, bem como cobrar e receber os pagamentos do financiamento de cada beneficiário; o agente financeiro também deveria repassar diretamente às associações os recursos para investimentos comunitários.

Seguindo os parâmetros do MRAM, o Cédula da Terra teve gestão descentralizada. Assim, em cada um dos cinco estados onde foi implementado montou-se um arranjo institucional particular. Na Bahia, o órgão responsável foi a Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia (SEPLANTEC), estando a execução sob responsabilidade da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), vinculada à SUPLANTEC, e da Coordenação de Reforma Agrária e Associativismo (CORA), vinculada à Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária (SEAGRI). Em Pernambuco, o Cédula da Terra foi coordenado pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN), através do PRORURAL. No Maranhão, a coordenação geral do programa ficou a cargo da Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN), e participaram o Núcleo Estadual de Programas Especiais (NEPE) e o Instituto de Colonização e Terra do Maranhão (ITERMA), este último vinculado à Secretaria de Estado da Agricultura (SAGRIMA). Apenas neste estado houve

---

determinando os incentivos individuais e a alocação dos recursos (quanto, aonde, de que forma) disponíveis. As estruturas de governança incluem as formas específicas de direito de propriedade dos ativos, as regras básicas — contratuais ou não — que regulam as relações entre os agentes, a utilização dos ativos comuns e individuais, a distribuição das rendas, previstas em contrato ou residuais, os instrumentos de premiação e punição utilizados pelo grupo, e o arcabouço legal e institucional da economia que ampara as regras de convivência e os contratos estabelecidos entre os agentes. A importância da estrutura de governança deriva da impossibilidade de desenhar e executar contratos perfeitos, que não apenas prevejam e regulem, *ex ante*, todos os eventos possíveis, como também assegurem, *ex post*, o cumprimento do contrato em toda a sua extensão. Diante da presença de contratos incompletos, as estruturas de governança tornam-se extremamente importantes, uma vez que delas dependerá boa parte das ações e reações dos agentes no dia a dia da atividade. Sua importância torna-se tanto maior quanto mais difícil e/ou ineficiente forem os contratos como instrumentos de regulação das atividades. Este é sem dúvida o caso de ações de combate à pobreza rural, não apenas devido à complexidade da própria atividade agropecuária como também devido à precária inserção dos pobres nas relações formais de contratos que moldam boa parte dos negócios no mundo contemporâneo” (BUAINAIN et al, 1999: p. 29). Deve-se notar que ocorre uma *importação* da discussão microeconômica para o âmbito do desenho das políticas públicas propostas para o espaço agrário, processo que ganhou enorme relevo ao longo dos anos 90, em grande medida alavancado pela ação intelectual e ideológica do Banco Mundial.

participação do INCRA na implementação do Cédula da Terra. No Ceará a coordenação esteve a cargo da Secretaria de Planejamento e Coordenação (SEPLAN), através da Diretoria de Programas Especiais (DPE), e a implementação ficou sob responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), por meio do Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (IDACE). Finalmente, em Minas Gerais, a Superintendência de Desenvolvimento do Norte de Minas Gerais (SUDENOR), vinculada à Secretaria de Planejamento, foi o órgão responsável pela coordenação do projeto, e houve uma forte articulação formal com os municípios, não registrada nos demais estados (Buainain et al., 1999: p 18-9; Steil, 2000: p. 6). Em todos os estados, a estrutura operacional do Banco Mundial montada para executar os Programas de Combate à Pobreza Rural (PCPRs) foi extensamente utilizada.

No desenho do Cédula da Terra, também figuravam como instâncias de implementação e de participação social os conselhos municipais. Tais conselhos, em geral, haviam sido criados para gerir os Programas de Combate à Pobreza Rural (PCPRs), mas houve alguns conselhos específicos do Cédula da Terra. De acordo com Steil (2000: p. 21), os conselhos ligados aos PCPRs tiveram, na prática, uma presença inexpressiva na gestão do Cédula da Terra. Como regra geral, os subprojetos de investimentos comunitários foram apresentados diretamente às unidades técnicas estaduais (i.e., às agências de coordenação), esvaziando o papel dos conselhos municipais, único espaço institucional previsto para algum tipo de participação social na gestão do Cédula da Terra. Esse procedimento, observado também no modo de funcionamento dos PCPRs, já havia sido objeto de críticas de organizações sociais, as quais salientaram a vulnerabilidade maior das unidades técnicas a manipulações de caráter clientelista, em comparação com os conselhos municipais.

Em nível local, as associações comunitárias legalmente constituídas deveriam funcionar como base de implementação do projeto e componente central de sua estratégia geral (TEÓFILO, 2003). De acordo com o desenho do Cédula da Terra, a participação das associações comunitárias tinha papel central na implementação e operacionalização do projeto, uma vez que a elas caberia selecionar os imóveis rurais à venda, negociar o preço diretamente com o proprietário, identificar os investimentos necessários que deveriam ser financiados e gerir os recursos liberados. Portanto, o protagonismo das associações na gestão dos projetos criados deveria ser a expressão maior do caráter descentralizado do programa.

O grau de cobertura espacial do Cédula da Terra foi amplo. Exceto em Minas Gerais, onde o PCT se restringiu às regiões noroeste, norte e nordeste, abrangendo 50 municípios, nos demais estados a capilaridade do PCT foi enorme. No Ceará e no Maranhão praticamente todos os municípios foram cobertos pelo Cédula da Terra. Em Pernambuco e na Bahia a expansão do projeto também alcançou grande amplitude.

De acordo com a avaliação preliminar (BUAINAIN et al., 1999: p. 22), a seleção dos municípios seguiu os seguintes critérios principais: existência de conflitos agrários latentes ou explícitos, situação de pobreza mais acentuada, existência de sindicatos de trabalhadores rurais favoráveis ao projeto, capacidade operacional da unidade técnica e apoio de prefeituras e lideranças políticas locais.

Fica claro, pelo exposto, que o Cédula da Terra foi implementado para atingir o maior número possível de municípios, sem qualquer ligação prévia com a política oficial de reforma agrária. Pelo grau de cobertura alcançado, verifica-se que a intenção de seus executores foi espalhar ao máximo a incidência do projeto, o que por si só derruba o argumento de que o Cédula era um programa complementar às desapropriações – cujo

número, aliás, sofreu forte desaceleração em todos os estados onde o Cédula foi implantado (SAUER & VICTOR, 2002) –, ainda mais se se tem em conta que, nesse período, podiam ser adquiridas através do projeto áreas passíveis de desapropriação. Além disso, a explicitação dos critérios que orientaram as agências estaduais na implantação do Cédula da Terra sugere que houve a intencionalidade política de utilizá-lo como instrumento de concorrência com os movimentos sociais, na medida em que se buscou priorizar áreas conflituosas e segmentos extremamente pobres (num período de seca e de perdas agrícolas), tendo por base, ao que tudo indica, articulações com agentes políticos tradicionais (prefeitos, políticos locais, etc.).

Com implementação esperada para quatro anos, o orçamento total do Cédula da Terra foi previsto em US\$ 150 milhões, que seriam obtidos através das seguintes fontes: US\$ 90 milhões via empréstimo do Banco Mundial, US\$ 45 milhões do governo federal, US\$ 6,6 milhões dos governos estaduais e US\$ 8,4 milhões das associações comunitárias, sob a forma de trabalho (BANCO MUNDIAL, 1997e).

Esse montante de recursos, por sua vez, deveria seria gasto na seguinte proporção: 30% (US\$ 45 milhões) para a compra de terras, 56,2% (US\$ 84,3 milhões) para investimentos complementares, 2,6% (US\$ 3,9 milhões) para assistência técnica e capacitação, 6,7% (US\$ 10,1 milhões) para monitoramento, supervisão e administração do projeto e 4,5% (US\$ 6,7 milhões) para avaliação e propaganda pelo governo federal (BANCO MUNDIAL, 1997e: p. 2). Oficialmente, os recursos pelo Banco Mundial seriam utilizados tão-somente para investimentos complementares, enquanto os recursos para a compra de terras viriam do governo federal.<sup>125</sup>

Originalmente, o Cédula da Terra seria iniciado em maio de 1997 e concluído em junho de 2001. Porém, o cronograma efetivamente praticado foi outro: o início se deu em julho de 1997 e o encerramento em 31 de dezembro de 2002. Não está muito claro o porquê desse atraso. De acordo com Buainain et al. (2003: p. 17), o projeto foi parcialmente paralisado no final de 1999 e parte de 2000 por falta de aporte de recursos pelo governo federal, em razão da crise do Real. Já o Banco Mundial assinala também outros fatores:

Duas solicitações ao Painel de Inspeção (durante as quais as atividades do projeto foram propositalmente retardadas); uma crise fiscal e econômica generalizada iniciada em 1998, que causou crescentes diminuições de recursos no orçamento nacional e que, por sua vez, limitaram a entrada de fundos do Banco para o investimento nas fazendas e outros componentes; e dificuldades administrativas no Ministério do Desenvolvimento Agrícola atrasaram a implementação (2003c: p. 13).<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> Segundo as normas do Banco Mundial, não é permitida a concessão de empréstimos para a compra de terras. Porém, essa posição foi flexibilizada recentemente, pois a diretoria do Banco autorizou em 2002 esse tipo de operação para o projeto do Malawi (país localizado no sudeste da África). Estava previsto que o projeto seria submetido à apreciação da diretoria do Banco em maio de 2004 (informação fornecida por João Barbosa de Lucena, ex-funcionário e atual consultor do Banco Mundial, em entrevista ao autor em 19 de fevereiro de 2004).

<sup>126</sup> “Two Inspection Panel requests (during which project activities were consciously slowed), generalized fiscal/economic crisis starting in 1998 which caused increasing shortages of resources in the national budget which in turn, limited the entry of Bank funds for the on-farm investment and other components; and, administrative difficulties in the Ministry of Agrarian Development, slowed implementation” (2003c: p. 13).

De acordo com o relatório final do Banco Mundial (2003c), o Cédula da Terra consumiu US\$ 121,3 milhões, que foram provenientes das seguintes fontes: US\$ 45 milhões do governo federal, US\$ 1,9 milhões dos governos estaduais, US\$ 5,9 milhões das associações e US\$ 68,5 milhões do Banco Mundial.

O gasto efetivo do projeto foi distribuído em cinco itens: US\$ 45 milhões em compra de terras, US\$ 66,4 milhões em investimentos complementares, US\$ 2,6 milhões em assistência técnica e capacitação, US\$ 2,1 milhões em monitoramento, supervisão e administração do projeto e US\$ 5,2 milhões para avaliação e propaganda (idem, ibdem).

O Banco Mundial assinala que a desvalorização do Real em 1999 ajudou a reduzir o custo final do projeto, razão pela qual houve o cancelamento do empréstimo de US\$ 21,4 milhões pelo governo federal (BANCO MUNDIAL, 2003c: p. 26). Deve-se frisar que até 2000 os recursos para a compra de imóveis rurais através do Cédula da Terra vieram do orçamento do INCRA. A partir de 2000, tais recursos passaram a vir do Banco da Terra/Fundo de Terras.<sup>127</sup>

De acordo com o relatório final do Banco Mundial, os Cédula da Terra chegou aos seguintes resultados:

#### **Quadro 2. Desempenho do Cédula da Terra – 1997-2002**

<b>ESTADOS</b>	<b>Nº de Projetos</b>	<b>Área adquirida (ha)</b>	<b>Nº de Famílias</b>	<b>Gasto com compra de terra</b>	<b>Gasto com investimentos</b>	<b>TOTAL R\$</b>
<b>Maranhão</b>	124	91.353	3.530	11.709,490	30.702,449	42.411,939
<b>Ceará</b>	226	142.901	3.590	20.270,890	20.562,844	40.833,734
<b>Pernambuco</b>	100	41.365	2.235	15.929,269	11.698,435	27.618,704
<b>Bahia</b>	111	84.257	4.261	20.201,125	30.895,464	51.096,598
<b>Minas Gerais</b>	48	38.856	1.651	7.993,805	12.875,121	20.868,926
<b>TOTAL</b>	<b>609</b>	<b>398.732</b>	<b>15.267</b>	<b>76.095,579</b>	<b>105.978,129</b>	<b>182.829,901</b>

Fonte: governos estaduais, citado por Banco Mundial (2003c: p. 18)

Já os gastos foram distribuídos da seguinte maneira:

<sup>127</sup> Desde o início, obter informações sobre qualquer aspecto do Cédula da Terra – bem como sobre o Banco da Terra – sempre foi muito difícil. Apesar do discurso em favor da transparência e da participação social feito pelo Banco Mundial e o governo Cardoso, a publicização de informações esteve longe do que seria recomendável. Até a presente ocasião, o MDA sob o governo Lula não teve comportamento significativamente distinto. No relatório final do Banco Mundial sobre o Cédula da Terra (2003c) não consta quanto foi aportado pelo INCRA e pelo Fundo de Terras naquele projeto. Junto ao escritório do Banco Mundial no Brasil, em fevereiro de 2004, o autor obteve a informação de que a quantia disponibilizada pelo Fundo de Terras ao Cédula da Terra a partir de 2000 teria sido de R\$ 76.095.579,00. No entanto, a diretoria da Unidade Técnica do Programa Nacional de Crédito Fundiário informou ao autor em março de 2004 que a quantia teria sido de R\$ 38.465 milhões, pouco mais da metade do que o Banco Mundial divulgara. Além dessa enorme disparidade, outro dado é surpreendente: a Unidade Técnica afirma não saber informar quanto foi alocado pelo INCRA no Cédula da Terra, pois não teria acesso aos dados daquela autarquia. Em outras palavras, a agência brasileira responsável pelas informações referentes ao Cédula da Terra afirma desconhecer quanto foi gasto pelo governo federal até 2000, apesar do projeto já ter sido concluído há mais de um ano. Já o Banco Mundial afirma não guardar documentos sobre os projetos que financia, recomendando que todas as informações devem ser buscadas junto ao governo brasileiro.

**Quadro 3. Distribuição dos gastos pelo Cédula da Terra – 1997-2002**

ESTADOS	Gasto total por família em R\$	SAT por família em R\$	SIC por família em R\$	Média de ha por família	Preço pago por ha em R\$
<b>Maranhão</b>	12.014	3.317	8.697	25,8	128,17
<b>Ceará</b>	11.374	5.646	5.727	39,8	141,85
<b>Pernambuco</b>	12.357	7.123	5.234	18,5	384,87
<b>Bahia</b>	11.991	4.740	7.250	19,5	239,75
<b>Minas Gerais</b>	12.640	4.841	7.798	23,5	205,72
<b>TOTAL</b>	<b>11.975</b>	<b>4.984</b>	<b>6.941</b>	<b>26,1</b>	<b>190,84</b>

Fonte: governos estaduais, citado por Banco Mundial (2003c: p. 19).

O debate político mais intenso sobre o Cédula da Terra se deu no período de 1997 a 2000, durante o qual ocorreram a criação do Banco da Terra, as duas solicitações do Fórum Nacional pela Reforma Agrária ao Painel de Inspeção do Banco Mundial e a negociação da CONTAG com o BIRD e governo federal para a criação do CFCP. Já a produção das principais pesquisas empíricas sobre o Cédula da Terra se deu entre 1998 e 2002. Portanto, uma parte dessas pesquisas foi finalizada quando a polarização política já havia esmaecido.

Em maio de 1998 foi concluído o relatório sobre a experiência do Cédula da Terra no estado do Ceará, através de um convênio entre a FAO e o INCRA (GROPPO et al., 1998). Este material teve pouca divulgação e não foi utilizado pelo Fórum, embora faça uma análise muito pertinente sobre o tema. No mesmo ano, o Banco Mundial encomendou a Zander Navarro (1998) um texto sobre as condições político-institucionais para a implantação do Cédula da Terra, com o intuito explícito de conhecer as disputas políticas que poderiam favorecer a ampliação do programa para outros estados do país.

Em seguida, pelo lado do governo brasileiro e do Banco Mundial, foi finalizada em junho de 1999 a avaliação preliminar (BUAINAIN et al., 1999), prevista no acordo de empréstimo com o Banco Mundial como avaliação de meio termo<sup>128</sup>. Este documento, ao qual o Fórum só teve acesso mediante requisição de informações ao Executivo federal assinada por parlamentares<sup>129</sup>, trouxe evidências que corroboraram em grande medida as críticas que vinham sendo feitas ao Cédula da Terra desde 1997. O trabalho de campo foi realizado em fevereiro de 1999, com a aplicação de extenso questionário a 232 famílias. A amostra realizada abrangeu 116 projetos, num total de 223 projetos existentes na época nos cinco estados envolvendo cerca de 6.642 pessoas. Com fartos recursos do Banco

<sup>128</sup> Segundo o Banco Mundial (2003c), tratou-se de uma avaliação de caráter “independente”, pois foi contratada como relatório de consultoria externa. Porém, neste caso, é difícil sustentar o discurso da “isenção”, uma vez que o coordenador da pesquisa e outros membros de sua equipe desde o início e em diferentes espaços manifestaram-se politicamente em favor do objeto que deveriam avaliar, atuando na linha de frente da legitimação do Cédula da Terra e/ou na crítica à direita ao modelo desapropriacionista (Cf. BUAINAIN, 2003; BUAINAIN, SILVEIRA & MAGALHÃES, 1999, 2000a, 2000b e 2000c; BUAINAIN, SILVEIRA & TEÓFILO, 2000).

<sup>129</sup> Entregue ao MEPF em 7 de junho, a avaliação preliminar teve divulgação proibida. Assim, em 1º de setembro, a senadora Heloísa Helena (eleita pelo PT em Alagoas) assinou requerimento de informações ao Ministério. Apesar do prazo constitucional de 30 dias para fornecer as informações solicitadas, o ministro só encaminhou cópia do relatório no dia 10 de dezembro de 1999 – portanto, quatro meses depois –, e mesmo assim depois de pronunciamento da senadora em plenário e de contatos da Mesa Diretora do Senado ao Ministério (SAUER, 1999).

Mundial<sup>130</sup>, contratou-se uma equipe de pesquisa numerosa, o que permitiu que em alguns estados a avaliação tivesse um caráter quase censitário.

Em março de 2000 foi concluído outro importante relatório de avaliação sobre o Cédula da Terra, desta vez realizado por Carlos Alberto Steil (2000), vinculado a uma consultoria mais ampla sobre o desempenho dos fundos sociais e ambientais existentes no Brasil e financiados ou apoiados pelo Banco Mundial, a qual foi coordenada por Maria Clara Couto Soares (2001). O relatório foi construído com base em entrevistas com técnicos do Banco Mundial e das equipes estaduais responsáveis pela implantação do Cédula da Terra, bem como representantes da CONTAG e do governo brasileiro. Até aquele momento, o que existia de maior fôlego empírico eram a própria avaliação preliminar (BUAINAIN et al., 1999) e os documentos do Fórum contrários ao projeto, notadamente as duas solicitações ao Painel de Inspeção (FÓRUM, 1999, 1998a e 1998b).

Em outubro de 2002, um conjunto de entidades que compõem o Fórum<sup>131</sup> concluiu uma pesquisa sobre o desempenho do Cédula da Terra nos cinco estados (SAUER & VICTOR, 2002). Com enorme dificuldade financeira, constituiu-se uma equipe que visitou 16 projetos e entrevistou 80 famílias, num total de 384 projetos à época. As entrevistas foram realizadas pelas equipes estaduais entre setembro e novembro de 2001. A pesquisa tomou como principal referência documental oficial a avaliação preliminar (BUAINAIN et al., 1999) e teve caráter qualitativo.

Esse conjunto de pesquisas concentra as linhas gerais do debate sobre os resultados iniciais do Cédula da Terra, tendo sido realizado num período em que os beneficiários do projeto ainda estavam na fase de carência do empréstimo. Ocorre que, além da avaliação preliminar (BUAINAIN et al., 1999), houve um segundo e um terceiro relatórios de avaliação contratados pelo Banco Mundial e pelo governo brasileiro, finalizados respectivamente em novembro de 2002 (BUAINAIN et al., 2002) e novembro de 2003 (BUAINAIN et al., 2003). Os três relatórios coordenados por Antônio Márcio Buainain serviram de base principal para o relatório final do Banco Mundial sobre o Cédula da Terra, divulgado em dezembro de 2003 (BANCO MUNDIAL, 2003c). O importante a destacar é que em 2002 e 2003 foram realizados novos trabalhos de campo e levantamento de dados empíricos, de sorte que existe uma assimetria na produção de conhecimento sobre o Cédula da Terra: enquanto o Fórum teve como referência oficial os dados levantados pela avaliação preliminar de 1999 e foi a campo em 2001, as pesquisas oficiais acompanharam a trajetória do projeto em 2002 e 2003. Esse descompasso na produção de conhecimento afeta a apreciação global da experiência do Cédula da Terra, devendo ser levada em consideração no debate. Por outro lado, tal situação não representa a interdição da

---

<sup>130</sup> Ao todo foram gastos sob a rubrica “avaliação e disseminação” US\$ 5,2 milhões (BANCO MUNDIAL, 2003c). Imaginando que a propaganda (“disseminação”) tenha ficado basicamente por conta dos governos federal e estaduais, como parece ter sido o caso, pode-se estimar que as pesquisas contratadas dispuseram de recursos em nível bem acima da média das pesquisas realizadas no Brasil e, evidentemente, muito acima do que qualquer pesquisa realizada por organizações de representação de trabalhadores rurais jamais poderia dispor.

<sup>131</sup> As entidades responsáveis foram: MST, CPT, ABRA, APR, FIAN/Brasil, Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais e Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. De acordo com Sérgio Sauer, um dos coordenadores da pesquisa, a CONTAG não foi convidada a participar da iniciativa porque havia se envolvido na criação do CFCEP, contrariando unilateralmente a posição do Fórum. A CONTAG, porém, sempre se posicionou contra o Cédula da Terra. Portanto, não se sabe se a entidade aceitaria o convite, se o mesmo tivesse sido feito.

discussão, pois o acúmulo de pesquisas existentes é suficiente para dar substância a um posicionamento crítico sobre o Cédula da Terra.

Seguindo o MRAM, o Cédula da Terra ancora-se no princípio dos compradores e vendedores interessados (*willing sellers/willing buyers*). Nenhuma pesquisa chegou a traçar o perfil sócio-econômico dos vendedores, mas os dados indicam que os imóveis rurais adquiridos através do Cédula da Terra, na maioria dos casos, estavam subutilizados ou abandonados, em razão da seca e da crise da pecuária e das culturas tradicionais (algodão, cacau e cana de açúcar) (BUAINAIN et al., 1999: p. 31). Entre mal utilizadas e abandonadas foram consideradas 76% das propriedades na Bahia, 81,3 % no Ceará, 81,3 % no Maranhão, 91,7% em MG e 83,3% em Pernambuco (BUAINAIN et al., 1999: p. 118; BUAINAIN et al., 2003: p. 105). Portanto, tudo indica que muitos desses estabelecimentos estavam falidos.

Em relação ao tamanho, a área média dos imóveis adquiridos foi de 815,3 ha. Há poucos projetos acima de 2000 ha, assim como são raros os projetos com área muito reduzida (o menor tem 68 ha). 31,86% dos projetos têm até 500 ha e 71,7% dos projetos têm até 1000 ha. Existem apenas 20 projetos com área acima de 1200 ha (BUAINAIN et al., 1999: p. 131). Portanto, em regra, foram adquiridos imóveis rurais médios. Como a avaliação preliminar não verificou se os imóveis adquiridos de maior tamanho eram ou não passíveis de desapropriação, não consta qualquer indicação nesse sentido. Porém, a pesquisa realizada pelo Fórum detectou a ocorrência, em todos os estados, de compra de áreas passíveis de desapropriação pelo Cédula da Terra (SAUER & VICTOR, 2002: p. 84).

O perfil dos compradores foi objeto da avaliação preliminar. De modo geral, trata-se de um segmento com baixíssimo grau de escolarização (37,7% eram analfabetos e 47,1% estudaram entre a 1ª e a 4ª séries) e muito pobre, tanto que a renda monetária anual total antes de entrar no Cédula da Terra foi estimada em R\$ 2.057 para uma família cujo tamanho médio era de 5,2 membros (algo em torno de R\$ 32,90 por pessoa por mês, inferior a 1/3 do salário mínimo) (BUAINAIN et al., 1999: p. 273). Estimou-se que a imensa maioria era formada de assalariados rurais e agricultores não-proprietários (parceiros, arrendatários), em geral com ocupações complementares. A quase totalidade dos beneficiários morava no local há muitos anos, sendo que um número significativo nasceu na própria região ou no entorno próximo. Aproximadamente 90% da população tinha como local de trabalho a zona rural (BUAINAIN et al., 1999: p. 63-9 e 104).

Diante desse diagnóstico, não é difícil imaginar que as péssimas condições de vida da população pobre rural tenham condicionado fortemente a demanda de alguns segmentos ao Cédula da Terra, como reconheceu a própria avaliação preliminar: “Neste contexto de pobreza extrema, a adesão ao Programa Cédula da Terra vem assumindo também um papel de opção emergencial, atribuindo-lhe, inevitavelmente, um caráter assistencial” (BUAINAIN et al., 1999: p. 30).

A pesquisa das entidades do Fórum encontrou um perfil sócio-econômico dos beneficiários relativamente parecido, do qual pôde-se depreender a falta de alternativas como um dos mais poderosos condicionantes à adesão ao Cédula da Terra:

A maior parte dos entrevistados tinha condições anteriores instáveis de trabalho (...) e moradia (...), resultando em situações de extrema pobreza. Esta realidade está expressa, por exemplo, no nível educacional, pois quase todos os chefes de família são analfabetos. Apenas uma pequena parte das pessoas entrevistadas concluiu o nível fundamental de educação

formal. Este baixo grau de instrução era mais um limitante na construção de alternativas de vida. As dificuldades (...) estavam presentes nas relações de trabalho. A esmagadora maioria era desempregada ou tinha situações de sub-empregos, exercendo atividades temporárias no meio rural (assalariados temporários, bóias-frias, tarefeiros, etc.) ou no urbano (serventes de pedreiros, lixeiros, etc.). Muitos viviam de “alugar sua mão de obra” recebendo, em média, R\$ 6 reais por dia de trabalho nas fazendas ou em atividades não-agrícolas (...) Esse tipo de situação, que antecede a adesão dos trabalhadores e trabalhadoras ao programa, acaba transformando o Cédula em uma “tábua de salvação” (SAUER & VICTOR, 2002: p. 34-5).

Um forte indicador de que a situação de pobreza pressionou em favor da adesão ao Cédula da Terra reside no fato de que, de modo geral, os beneficiários estivessem dispostos a aceitar preços mais elevados e, conseqüentemente, níveis de endividamento também mais elevados para terem acesso imediato à terra, o que introduziu um elemento de tensão em toda a racionalidade do programa. Dois exemplos do sentido de urgência de que se revestiu a adesão ao Cédula: cerca de 52% das associações adquiriram a primeira propriedade ofertada sem procurar outra e apenas 13,5% consideraram o preço do imóvel como um dado relevante na fase de negociação imobiliária (BUAINAIN et al., 1999: p. 120).

Todavia, não foram apenas fatores sócio-econômicos que influenciaram a adesão de segmentos de trabalhadores rurais ao Cédula da Terra. Fatores de ordem política e cultural também estiveram presentes. Como já foi visto em detalhe no capítulo anterior, a tríade Banco Mundial/governo federal/governos estaduais jogou peso na implantação do projeto, a qual ganhou enorme impulso e velocidade no segundo semestre de 1998, justamente o período de maior disputa eleitoral. Além disso, havia um forte esquema de desqualificação e repressão das ocupações de terra, parte da estratégia do governo Cardoso de derrotar politicamente os movimentos sociais do campo, na qual se inseria o Cédula da Terra. Por outro lado, o “sonho” do acesso à terra não pode ser esquecido, tendo sido um elemento cultural e simbólico importante para entender as razões da adesão social ao programa naquele contexto, conforme não deixaram de notar Buainain et al. (1999: p. 278) e Sauer e Victor (2002: p. 35-6).

Pelo exposto, não é difícil perceber que o princípio dos compradores e vendedores interessados (*willing sellers/willing buyers*) – pilar central do MRAM que foi incorporado no desenho do Cédula da Terra –, na verdade, põe de lado qualquer referência ao contexto existente, como se as relações mercantis de compra e venda operassem numa espécie de vazio social em que predominasse a livre vontade de agentes racionais, conforme o credo liberal. Ora, como foi apontado, existiram diversos fatores de ordem sócio-econômica, política e cultural que pressionaram a adesão social ao Cédula, distinguindo-a completamente desse tipo de situação imaginária. Portanto, pode-se afirmar que a principal categoria que sustenta o MRAM – e, conseqüentemente, o Cédula da Terra – carece de consistência teórica e empírica. Seu uso só encontra inteligibilidade no âmbito do discurso político-ideológico de legitimação do MRAM.

Intimamente relacionado ao ponto anterior, outro princípio do MRAM que também foi incorporado no desenho do PCT foi o enfoque “dirigido pela demanda” (*demand-driven approach*), também chamado de abordagem “dirigida pela comunidade” (*community-driven approach*) (TEÓFILO, 2003). Segundo esse princípio, a aquisição de terras deve se dar de acordo com a demanda manifesta, de tal maneira que somente os imóveis rurais

explicitamente demandados devem ser objeto de transação patrimonial. No Cédula da Terra, a demanda tinha de estar organizada em associações, pois, segundo o MRAM, a forma associativa reduziria os erros de avaliação individual e facilitaria a seleção de imóveis de melhor qualidade e mais adequados às especificidades locais, aos recursos de que dispõe o grupo de compradores e às características do projeto produtivo que se deseja empreender. Além disso, de acordo com o MRAM, a transação mercantil supõe a negociação entre as partes interessadas, de modo que todo o processo de aquisição de terra seria realizado com o mínimo de ingerência do Estado e o máximo de protagonismo dos vendedores e compradores (TEÓFILO, 2003).

Segundo os proponentes do Cédula da Terra, para que o enfoque “dirigido pela demanda” pudesse funcionar, seria preciso elaborar uma estrutura de governança (mecanismos de coordenação, incentivo e sanção) que permitisse a seleção adequada de ativos fundiários e a negociação entre as partes interessadas:

A estrutura de governança só funcionará de forma eficiente se o pagamento da terra estiver ligado a mecanismos de incentivos consistentes com seus objetivos – por exemplo, uma ameaça crível de perda da propriedade e/ou de corte de outros benefícios em casos de inadimplência, em contraponto à possibilidade de obter vantagens palpáveis cada vez que o compromisso é renovado nos termos previstos pelo contrato (BUAINAIN et al., 2002: p. 75-6).

A base teórica tanto do Cédula da Terra como da avaliação preliminar (BUAINAIN et al., 1999) tinha como pressuposto a idéia de indivíduos orientados por uma racionalidade de tipo mercantil, a qual poderia ser estilizada pela figura do *homo economicus*. Isso explica porque a estrutura de governança do programa foi integralmente montada em cima de incentivos microeconômicos, como também explica porque a própria avaliação utilizou largamente o suporte da microeconomia para avaliar o desempenho do Cédula. De acordo com esse tipo de formulação, a estrutura de governança do Cédula da Terra seria capaz de induzir a seleção de terras adequadas:

Tal hipótese funda-se na racionalidade de cada indivíduo e na forma de aquisição da propriedade: compra através e pelas associações. Pode-se destacar os seguintes argumentos: (i) o compromisso e necessidade de pagar a terra – condição para sua titulação – estimularia os compradores a selecionar ativos compatíveis com a geração de um fluxo de renda suficiente para elevar o nível de vida das famílias e saldar a dívida fundiária; (ii) O caráter associativo contribuiria para reduzir eventuais erros de avaliação individual e para adequar mais plenamente as características da terra adquirida tanto às aptidões do conjunto de compradores como à disponibilidade de recursos; (iii) Os beneficiários conhecem a região e as propriedades e podem avaliar o potencial produtivo e valor das mesmas; (iv) A aquisição da terra está vinculada a um incentivo inicial para instalação das famílias de beneficiários e para a montagem de um programa de investimento compatível com a continuidade do processo e sustentação da estrutura de governança do Programa (BUAINAIN et al., 2002: p. 76, nota 22).

Porém, nem os trabalhadores rurais concretamente existentes agiram ou agem de acordo com os pressupostos do MRAM, nem o processo de seleção dos imóveis passou por tais indivíduos. Por força da trama das relações sociais realmente existentes no meio rural nordestino, a seleção dos imóveis adquiridos através do Cédula da Terra passou longe do protagonismo dos “demandantes”. As indicações de Sauer e Victor são expressivas a esse respeito:

Os trabalhadores e trabalhadoras, assim como na definição dos preços, não tomaram parte das negociações, pois a maioria delas foi feita à revelia das famílias beneficiárias (...) A pesquisa de campo (...) constatou que as famílias tiveram pouco, se algum, poder nas decisões sobre as áreas adquiridas. Todas as pessoas entrevistadas de três estados (Minas Gerais, Bahia e Maranhão) – incluindo os presidentes das associações –, afirmaram que não participaram diretamente nem da escolha nem da compra da terra (2002: p. 78).

A avaliação preliminar assinalou que em 60% dos casos a iniciativa do negócio coube às associações e em 34,6% coube aos proprietários de terra (BUAINAIN et al., 1999: p. 115). Todavia, não se pode extrair desses percentuais uma evidência confiável de protagonismo das associações, uma vez que o seu papel foi marginal na negociação dos imóveis comprados. Como reconheceu a própria avaliação preliminar:

A grande maioria das associações, mesmo entre as que declararam ter negociado diretamente com o proprietário, desempenhou um papel secundário no processo, limitando-se a colher a oferta, levá-la ao órgão responsável, voltar com contraproposta e assim por diante (BUAINAIN et al., 1999: p. 120-1).

As evidências sobre a fragilidade das associações no processo de negociação imobiliária são numerosas e revelam que o protagonismo a elas atribuído pelo MRAM de fato inexistiu. Na prática, foram os órgãos governamentais que conduziram o processo:

Em todas as situações arroladas, a negociação é desigual. Os interessados encontram-se divididos em direitos desiguais face ao mercado de terras, e a suposta informação plena é uma ficção. Mesmo nas situações em que a negociação dá-se "entre as partes", ou seja, entre proprietários e associados sem a participação direta do governo, o que ocorre, na maioria dos casos, [é] uma negociação entre os órgãos governamentais com o proprietários das terras. Para estes, o comprador potencial é o Estado e não lhes interessa se os associados terão ou não condições de pagar. Os proprietários sabem que o peso do governo é fundamental na negociação e que são os técnicos dos órgãos governamentais responsáveis pelo Programa que elaboram o laudo técnico, estabelecem o patamar do valor da terra, vetam a venda da propriedade devido a irregularidades existentes e, muitas vezes, “convencem” as partes. Enfim, quem fecha o negócio é o governo e não a associação (BUAINAIN et al., 1999: p. 121).

Já em 1998 a avaliação realizada pelo convênio FAO/INCRA havia diagnosticado a mesma situação em relação à agência governamental encarregada de coordenar a implantação do Cédula da Terra no estado do Ceará:

O IDACE, na condição de órgão do governo, tem participação significativa no preço e na modalidade de pagamento da terra em questão principalmente devido à falta de iniciativa ou desconhecimento dos preços de mercado por parte dos beneficiários (...) O IDACE emerge como negociador direto com os vendedores, contradizendo seu papel de árbitro ou mediador no processo (GROPPO et al., 1998: p. 3-4).

O relatório de Soares confirmou a condição de fragilidade política das associações, o que contrasta agudamente com os esquemas abstratos de participação social concebidos pelo Banco Mundial:

O Banco Mundial, quando desenha e implementa sua política de participação, pressupõe a existência de sujeitos sociais com condições mínimas de capacitação e organização social. Como no Brasil esses sujeitos são em geral precarizados, o mundo ideal de participação desenhado nos documentos de projeto do Banco Mundial costuma colidir com o mundo real das relações sociais, marcado por práticas paternalistas e clientelistas (SOARES, 2001: p. 55).

A pesquisa de Steil também constatou a situação de debilidade das associações, mostrando que a experiência do Cédula da Terra não havia engendrado nada parecido com a redução do protagonismo e tutela do Estado ou a livre iniciativa entre agentes mercantis racionais:

O Cédula da Terra não produziu uma experiência significativa que pudesse ser replicada num projeto de maior escala em termos de formação dos trabalhadores para a gestão e autonomia. Ao contrário (...), o mais recorrente foi os órgãos estaduais de coordenação do projeto assumirem a condução do processo de negociação (STEIL, 2000: p. 26).

A pesquisa feita por entidades organizadas no Fórum recolheu informações que apontam na mesma direção: a fragilidade das associações para exercerem o papel a elas atribuído pelo MRAM, a desigualdade de poder na negociação entre compradores e vendedores e o protagonismo dos órgãos governamentais. Nas palavras de Sauer e Victor:

As histórias dos projetos pesquisados permitem concluir que não houve participação efetiva das famílias e das associações nos processos de seleção das áreas adquiridas. Na verdade, o processo foi perversamente imposto às mesmas, com casos sérios de desvios que comprometem qualquer chance de sustentabilidade (...) As propostas de participação e “empoderamento” comunitários ficam completamente comprometidas pois, na realidade, o Cédula é um programa totalmente protagonizado pelo próprio Estado. Diferente do discurso oficial que enfatiza a autonomia das famílias, este programa acaba reproduzindo práticas paternalistas e dominação política (...) A pesquisa de campo confirmou também o total desequilíbrio nos processos de negociação, constatando a ausência ou submissão dos compradores aos processos conduzidos por proprietários,

órgãos governamentais ou outras “forças” alheias aos interesses das famílias. Segundo depoimentos, em vários projetos, a “participação” das famílias não passou do recebimento da comunicação da compra da área (...) As dificuldades de lidar, de forma eqüitativa, com os grandes proprietários de terra, abrem possibilidades para reproduzir os históricos processos de manipulação e exploração dos trabalhadores e trabalhadoras. Estes acabam sendo forçados a aceitar “os termos da negociação”, porque necessitam ter um trabalho e o acesso à terra é a “tábua de salvação” (2002: p. 80 e 87).

Não apenas as associações tiveram pouca ou nenhuma iniciativa e autonomia, como a sua própria constituição se deu a partir de pressões externas:

É expressiva a participação de agentes externos e de outras instituições no processo de formação e na própria condução das associações. A proposta oficial caracteriza a adesão dos pequenos produtores rurais ao PCT como um processo cuja iniciativa partiria dos próprios interessados. No entanto, os depoimentos mostram que a criação de associações não é tão “natural” como se espera. Em todos os estados, e particularmente na BA e em MG, há uma clara intervenção de atores e instituições externas ao grupo, tais como prefeituras, políticos locais, pessoas “bem intencionadas”, proprietários de terra, técnicos ligados às instituições governamentais, etc (BUAINAIN et al., 1999: p. 279).

A metade das associações foi criada exclusivamente para participar do Cédula da Terra (BUAINAIN et al., 1999: p. 223), revelando-se um procedimento meramente burocrático, sem qualquer acúmulo organizativo produzido por uma história de lutas comuns entre seus membros. A baixa organicidade e a falta de representatividade dessas associações formadas apenas para garantir o acesso imediato à terra (NAVARRO, 1998; STEIL, 2000) vulnerabilizam-nas frente a relações de dominação e exploração. Porém, deve-se notar que mesmo a existência de formas organizativas prévias, vista como fundamental pelos proponentes do Cédula da Terra, não foi considerada capaz de superar o peso das relações sociais tradicionais existentes no meio rural nordestino (BUAINAIN et al., 1999: p. 232), haja vista que sua constituição se deu nos marcos da “tradição populista, que define um campo de representação baseado na cooptação, subordinação e controle social e político das populações pobres” (BUAINAIN et al., 1999: p. 281). Esta questão também não pode ser dissociada da formação histórica do campesinato brasileiro, a partir da qual pode-se compreender a precariedade política estrutural das “comunidades rurais” (WANDERLEY, 1999).

As associações criadas apenas para ter acesso ao Cédula da Terra tiveram em comum o fato de terem sido predominantemente constituídas a partir da iniciativa de órgãos governamentais direta ou indiretamente ligados ao projeto, como também de prefeituras, políticos locais e proprietários (BUAINAIN et al., 1999: p. 223). Em casos extremos, a formação da associação foi posterior à compra do imóvel e a primeira diretoria veio definida de fora (SAUER & VICTOR, 2002: p. 69).

Segundo Buainain et al. (1999: p. 232-4), a ingerência de forças externas no processo de constituição das associações se deu de modo “informal e oficioso”. Destacaram-se como principais mediadores: a) políticos e prefeituras (39,8% de uma

amostra de 98 casos); b) órgãos estaduais responsáveis pela implantação do Cédula e demais instituições governamentais (37,8%); c) órgãos de representação de classe (sindicatos dos trabalhadores rurais, associações e federações das associações) e outras instituições de apoio, como igrejas (29,6%); d) ex-proprietários das terras (8,2%). Porém, o relatório ressalva que a influência de ex-proprietários “(...) quase sempre (...) [é mediada] por políticos, prefeitos, técnicos de instituições governamentais, associados, lideranças comunitárias, cabos eleitorais, administradores das fazendas e até mesmo as federações das associações comunitárias” (BUAINAIN et al., 1999: p. 233), o que, se melhor avaliado, certamente aumentaria a percepção sobre a interferência desse agente social.

Quanto à natureza da ingerência externa, a avaliação preliminar distinguiu três situações mais gerais (agora, a partir de uma amostra de 22 casos): na primeira, o agente externo limitou-se a informar regras e a dar orientações de como proceder; na segunda, exerceu uma presença mais direta e efetiva na própria organização da associação (p.ex., participação em reuniões, ajuda para obter documentos e contribuição financeira); na terceira, o agente externo controlou direta e explicitamente as decisões. A maioria dos casos envolvendo a ação dos órgãos governamentais foi enquadrada nas situações de orientação e organização, enquanto os casos de organização e de controle direto foram observados mais em relação à ação de políticos locais, prefeituras e ex-proprietários (BUAINAIN et al., 1999: p. 234).

Um fator de agravamento da condição de fragilidade das associações foi o seu descolamento e isolamento em relação a redes organizativas mais abrangentes, como aquelas criadas pela ação política de movimentos sociais e organizações sindicais (STEIL, 2000). De fato, ao implementar o Cédula da Terra em detrimento da posição das entidades nacionais de representação de trabalhadores rurais, o governo brasileiro e o Banco Mundial isolaram ainda mais associações que já padeciam de um artificialismo original, uma vez que a metade delas havia sido criada exclusivamente para ter acesso ao Cédula da Terra.

Outro fator que reforçou a fragilidade das associações – e, portanto, a fraqueza da célula-base de todo MRAM, a qual deveria ser a expressão da livre vontade e da participação dos agentes – foi o baixíssimo grau de socialização de informações básicas a respeito do projeto, limitando estruturalmente a capacidade de participação autônoma dos mutuários do Cédula da Terra:

Em torno de 60% da população declarou não saber as taxas de juros que pagariam sobre o empréstimo para adquirir a terra. 11% respondeu incorretamente e apenas 0,2% acertou a resposta (...) De 35,9 a 49,6% dos beneficiários (...) não sabem que a propriedade comprada é utilizada como garantia para o crédito fundiário. Apenas de 3,1 a 9,8% (...) conhecem este fato (...) Mas o mais sério é que em torno de 19% da população de beneficiários, correspondendo a aproximadamente 1270 pessoas, declarou que não havia sido pedido nenhuma garantia. Em torno de 30% declarou que não havia tomado crédito para aderir ao Cédula (...) Estes dados indicam que, apesar do trabalho de divulgação que vem sendo feito pelos órgãos responsáveis no sentido de esclarecer os beneficiários sobre a natureza e condições do Programa, a maioria absoluta não tem clara noção desses elementos. Outro traço extremamente relevante é o desconhecimento quase total das condições de funcionamento do próprio Cédula da Terra (...) Praticamente ninguém sabia as condições precisas do empréstimo (BUAINAIN et al., 1999: p. 105-6).

Situação similar foi constatada pela pesquisa coordenada por Sauer e Victor, quando assinala que:

Além dos problemas de paternalismo, personalismo, práticas autoritárias de seleção e de tomada de decisões, as famílias têm dificuldades para participar efetivamente pela total ausência de informações. Segundo muitos depoimentos, poucas pessoas possuíam informações, por exemplo, sobre as regras do Cédula. As mais informadas sabiam somente que teriam que pagar a terra, mas não sabiam nem ao menos o valor (todos sabiam apenas os prazos de carência e de amortização). Muitos também revelaram desconhecimento sobre procedimentos e perspectivas do programa como, por exemplo, recursos disponíveis (...) A não assimilação das informações sobre o Cédula limita as possibilidades das famílias participarem dos processos decisórios. Segundo alguns relatos, a metodologia utilizada para repassar estas informações não favorece o entendimento, nem a participação pelo público alvo. Esta precariedade no domínio das informações por parte das famílias acaba favorecendo mecanismos e práticas que reproduzem a dominação e a tutela (SAUER & VICTOR, 2002: p. 73).

Note-se que não se trata aqui de pressupor que a socialização da plena informação seria suficiente, por si só, para produzir os saberes e orientações necessários ao novo sistema de relações em que os agricultores se inserem. De fato, como salienta Neves (1995), de pouco adianta a difusão de informações se não há um quadro institucional que permita a formação de novas atitudes e percepções, que ofereça oportunidade para a mobilidade social e a superação do insulamento/desapossamento cultural. Porém, na verdade, o problema aqui colocado é anterior a essa questão e diz respeito ao fato elementar de que a falta de um domínio básico das “regras do jogo” revela, indubitavelmente, o não-protagonismo dos trabalhadores, favorecendo a proliferação de arranjos institucionais oficiosos.

Pelo exposto, fica claro que o processo de formação das associações foi condicionado por relações tradicionais típicas do meio rural brasileiro, caracterizadas por fortes traços de paternalismo estatal, personalismo, clientelismo e patronagem, demonstrando que tanto o princípio dos compradores e vendedores interessados (*willing sellers/willing buyers*), como o enfoque “dirigido pela demanda” (*demand-driven approach*) não saíram da esfera da abstração. Fica difícil sustentar a pertinência de ambos os pilares do MRAM quando se leva em consideração que: a) os agentes que demandavam o acesso à terra encontravam-se em situação de grave empobrecimento e absoluta falta de perspectivas de trabalho, de modo que o Cédula da Terra foi considerado por muitos como “tábua de salvação” imediata, visão potencializada pelo “sonho” da terra de trabalho e moradia alimentado por aquelas populações; b) a adesão social ao Cédula foi condicionada por fatores político-ideológicos, na medida em que se deu num contexto de repressão e desqualificação das ocupações de terra, o que pôde ser comprovado pela reprodução do discurso oficial sobre uma reforma agrária “sem conflitos” por parte dos que decidiram entrar no Cédula; c) as associações – que deveriam ser expressão de um processo de auto-organização dos compradores interessados, de modo a impulsionar toda dinâmica do projeto – foram constituídas a partir de pressões externas e tiveram um papel secundário na seleção e na negociação dos imóveis adquiridos através do Cédula da Terra; d) o processo

de barganha entre vendedores e compradores em torno do preço da terra, conforme definido pelo MRAM, não passou de uma idealização, pois de fato tal processo foi protagonizado pelos órgãos governamentais.

Outro pilar do MRAM reproduzido no desenho do Cédula da Terra foi a auto-seleção dos beneficiários. Edson Teófilo, responsável pela implementação do Cédula da Terra e um dos seus publicistas mais entusiasmados, assim explicou a lógica desse componente:

El mecanismo de selección del programa tiene la peculiaridad de que la selección corre por cuenta de los propios interesados. Esto es, a diferencia de lo que ocurre en los programas tradicionales, en que la selección queda a cargo del Estado, esta parte del procedimiento queda en manos de los posibles destinatarios del programa (2003: p. 218).

Esse mecanismo, segundo Teófilo (idem, ibidem), teria a vantagem de evitar erros de seleção por parte do Estado, reduzir custos de identificação de potenciais beneficiários e custos de monitoramento. No entanto, mais uma vez o modelo não encontrou correspondência com a realidade. Como indicou extensamente a própria avaliação preliminar, o processo de auto-seleção dos beneficiários não existiu:

Do ponto de vista conceitual, a seleção dos beneficiários deveria refletir um processo de auto-seleção com baixa interferência dos órgãos públicos responsáveis pela implementação do Programa em cada estado. Na prática, este processo não vem ocorrendo de forma tão “pura”. Apesar da ampla divulgação do programa através de meios de comunicação de massa, nesta fase inicial do Programa parte relevante dos beneficiários foi de fato “selecionada” — na verdade “escolhida” — para participar do Programa. (BUAINAIN et al., 1999: p. 50).

Ora, se a constituição das associações, bem como a condução de sua vida social, não se deram de maneira minimamente autônoma, como poderia haver “auto-seleção” dos beneficiários? Esta é a base da discussão. Percebe-se, assim, que diversos fatores condicionaram sobremaneira a seleção dos beneficiários, a qual foi atravessada pela influência e tutela de um conjunto de relações políticas, constituindo-se com frequência em objeto de barganha política. Como novamente assinala a avaliação preliminar:

No plano institucional, há uma seletividade na origem da adesão dos trabalhadores rurais sem terra e pequenos produtores familiares. Isso se dá através do estabelecimento de regras de inclusão e de exclusão construídas oficial e oficiosamente. De um modo geral, esses órgãos não são apenas coadjuvantes na criação das associações comunitárias. O incentivo e o apoio desdobram-se, talvez devido ao baixo nível de organização e de “institucionalidade” dos beneficiários, para além da orientação propriamente “técnica e de apoio” (...) Em muitas situações, mesmo nas decisões consideradas “*estritamente técnicas*” como, por exemplo, na seleção dos candidatos, nos procedimentos de legalização das associações, no laudo técnico de avaliação da propriedade e na abertura de contas correntes para o recebimento dos recursos, o “*peso das relações pessoais*” se faz sentir (...) Em alguns estados, há uma pré-seleção dos

candidatos. Em outros, os órgãos governamentais montam uma “comissão de seleção” composta por representantes dos trabalhadores rurais, lideranças da comunidade e políticos, com o objetivo de organizar os interessados em admissão no Programa. Esta equipe indica os possíveis beneficiários e encaminha uma lista às instituições do governo, em algumas situações, mediada pela prefeitura local (...) Muitas vezes, o momento do cadastramento transforma-se num espaço de barganha e de disputa entre presidentes de associações, lideranças comunitárias, técnicos de órgãos governamentais, políticos e prefeituras locais. Vários entrevistados relataram suspeitas de irregularidades na seleção dos beneficiários, como a inclusão de nomes não aprovados pela comissão de cadastramento. Ou seja, desconfianças e práticas típicas de uma cultura política clientelista (BUAINAIN et al., 1999: p. 279-80 e 223-4, grifos no original).

Os órgãos governamentais foram orientados a sistematicamente selecionar as famílias mais pobres, o que ajuda a entender a velocidade da adesão ao Cédula da Terra. Por outro lado, como reconheceu a avaliação preliminar, tal orientação carregava o risco de incorporar pessoas tão desprovidas de capacidade de investimento que, mais à frente, poderiam ficar inadimplentes com o Cédula, na medida em que não conseguissem gerar renda suficiente para pagar a dívida contraída com a compra do imóvel (BUAINAIN et al., 1999: p. 271).

Portanto, de acordo com as indicações fornecidas pela avaliação preliminar, é válido afirmar que a auto-seleção dos beneficiários – mais um pilar do MRAM que havia sido incorporado no desenho do Cédula da Terra – não saiu da esfera da abstração, na medida em que “a prática mais comum foi anunciar a existência do programa e estimular – ou induzir – a adesão do grupo” (BUAINAIN et al., 1999: p. 52). O diagnóstico traçado àquela altura já não deixava dúvidas: “A pré-seleção de grupos particulares rompe com o processo de auto-seleção, um dos pilares mais importantes para a geração de estrutura de governança eficiente pelo programa” (idem, ibidem). Mais um dos elementos elogiados como prova inquestionável da suposta vantagem do MRAM em relação ao modelo “tradicional” de reforma agrária não se confirmou, simplesmente porque não chegou sequer a se concretizar na realidade do meio rural nordestino.

Ao contrário do que estabelece o MRAM (ver cap. V), a elaboração dos projetos produtivos não se deu antes da compra dos imóveis rurais, mas sim depois, inclusive em razão da pressa dos órgãos governamentais em implementar o Cédula da Terra (BUAINAIN et al., 1999: p. 271 e 291). Também contribuiu para o atraso dos projetos produtivos a dificuldade das associações em obterem uma assistência técnica regular – cuja remuneração, inicialmente, não havia sido prevista pelo Cédula da Terra – que permitisse formular propostas adequadas (BUAINAIN et al., 1999: p. 195). De sorte que a aquisição dos imóveis acabou não sendo antecedida por qualquer avaliação técnica significativa a respeito das potencialidades agrícolas e não-agrícolas do empreendimento a ser desenvolvido. Novamente, outro pilar do MRAM não se consumou.

Tanto a avaliação preliminar (BUAINAIN et al., 1999: p. item 4.2) como a pesquisa coordenada por Sauer e Victor (2002: p. 46 e 62-7) registraram atrasos sistemáticos na liberação das terras e também dos recursos para investimentos complementares, o que prejudicou bastante os beneficiários do Cédula da Terra. Porém, em nenhuma das duas consta que atrasos semelhantes tenham ocorrido no pagamento àqueles que venderam

propriedades. Não se pode afirmar, portanto, que o arranjo descentralizado tenha sido imune a problemas operacionais graves, como pretende fazer crer o discurso pró-MRAM que associa a descentralização à eficiência administrativa.

Em relação à questão do desenvolvimento produtivo, a avaliação preliminar não investigou a qualidade das terras compradas através Cédula da Terra, de sorte que não oferece qualquer conclusão a respeito da sustentabilidade econômica dos projetos. Por outro lado, embora o Cédula da Terra tivesse menos de dois anos de existência quando a pesquisa foi concluída, pôde-se constatar naquele momento algumas evidências a respeito da dificuldade econômica dos projetos.

Um dado relevante diz respeito à maneira como foram usados os recursos do SIC. Em tese destinados a investimentos comunitários na área de infra-estrutura produtiva necessários à futura geração de renda, cerca de 50% desses recursos foram comprometidos com gastos de “manutenção”, isto é, de custeio à sobrevivência imediata das famílias, o que reflete a extrema pobreza dos beneficiários e evidencia o caráter emergencial que o programa acabou assumindo (BUAINAIN et al., 1999: p. 196-8 e 290).

Outro dado bastante significativo foi que a metade das aquisições de terra tiveram valores abaixo de 75% do valor médio do total dos contratos, o que permitiria que sobrasse para a maioria das famílias um montante em torno de R\$ 5 mil para investimentos comunitários (BUAINAIN et al., 1999: p. 138). Porém, na prática, esses recursos foram gastos de modo pulverizado em diversos itens — além do custeio, em obras de infra-estrutura como estradas, água, luz e moradia, não necessariamente com resultados satisfatórios —, “não sendo suficientes para complementar/adaptar as benfeitorias existentes às novas condições de utilização da propriedade nem para estabelecer uma base produtiva sólida a partir da qual os beneficiários poderão gerar renda suficiente para melhorar de vida e pagar a dívida contraída” (BUAINAIN et al., 1999: p. 290). O horizonte de dificuldades econômicas tanto foi vislumbrado que, de acordo com a avaliação preliminar, a maioria dos projetos com menor número de famílias teria a necessidade de créditos complementares para assegurar a sua viabilidade econômica, o que, por sua vez, criaria uma nova fonte de endividamento e de diferenciação entre projetos do Cédula da Terra (idem, ibidem).

Outro elemento importante detectado pela avaliação preliminar foi a precariedade dos serviços de assistência técnica oferecidos aos beneficiários. Além de desinformados sobre as condições gerais e o modo de funcionamento do Cédula da Terra, os técnicos restringiram a sua atuação a momentos pontuais, sem a necessária continuidade exigida a um trabalho dessa natureza:

A desinformação sobre o Programa não se restringe aos associados. (...) Exceto os bancos — com regras próprias e relativamente inflexíveis diante das especificidades e necessidades dos produtores rurais mais pobres —, nos demais órgãos governamentais, apesar do empenho e da boa vontade, é grande o desconhecimento das normas legais e dos possíveis desdobramentos. Face a algum impasse, os técnicos têm dificuldade para decidir qual o melhor encaminhamento. Normalmente o conhecimento mais aprofundado fica sob a responsabilidade de uma só pessoa. O restante apenas “cumpre as tarefas”. Além do mais, são poucos os que conseguem perceber quem são os associados e qual o perfil das associações. O contato entre técnicos e associados é restrito ao presidente e quando muito, à diretoria (...) Há um acompanhamento mais direto e

intenso no momento da criação das associações e da adesão ao Programa. A partir daí a presença dos técnicos é irregular e se restringe à questões pontuais, como por exemplo o encaminhamento dos subprojetos e a liberação dos recursos. A condução das reuniões entre técnicos e associados para explicação dos prazos, carências, valor da dívida, forma de pagamento, etc. são muitas vezes inadequadas e insuficientes, utilizando-se de painéis e outros materiais impróprios para o público meta do Programa (BUAINAIN et al., 1999: p. 109).

Em termos de desenvolvimento produtivo, a pesquisa coordenada por Sauer e Victor encontrou um cenário ainda mais negativo. A infra-estrutura social – englobando as áreas de fornecimento de energia elétrica e água, estradas e vias de acesso, escolas e postos de saúde – foi avaliada como bastante precária na maioria dos projetos visitados (SAUER & VICTOR, 2002: p. 40-2), embora muitos deles já tivessem na época mais de quatro anos de existência. Não surpreende, pois, que os pesquisadores tenham constatado um elevado grau de desistência e saída de famílias das áreas adquiridas através do Cédula da Terra – em média, superior a 50% –, embora os projetos ainda estivessem no período de carência do financiamento. Também o nível de assalariamento (venda ou aluguel de dias de serviço) não havia se modificado de modo significativo em relação à situação anterior à entrada no Cédula da Terra, na medida em que a maioria das pessoas entrevistadas relatou que, em virtude das dificuldades de produção e comercialização, a venda da mão-de-obra permanecia um imperativo (SAUER & VICTOR, 2002: p. 44).

Outro elemento importante constatado por Sauer e Victor foi a debilidade ou inexistência de assistência técnica:

De uma maneira geral, na avaliação das pessoas entrevistadas, a assistência técnica (...) é ruim, precária e, via de regra, impositiva em relação ao tipo e a forma de organização da produção. A precariedade dos serviços se traduz pela baixa frequência e pela falta de regularidade dos trabalhos dos técnicos nos projetos (...) Em vários projetos não há nenhum tipo de assistência técnica (como, por exemplo, no estado de Pernambuco) e os técnicos dos órgãos responsáveis estiveram presentes apenas no processo inicial de implantação, deixando as famílias sem qualquer tipo de acompanhamento (...) Há (...) problemas estruturais como, por exemplo, a falta de continuidade dos serviços de assistência técnica (pela escassez de recursos disponibilizados, garantindo o serviço por um período limitado de tempo) e a baixa presença dos técnicos nos projetos (2002: p. 49-50).

Além de detectar a má qualidade e a baixa frequência do serviço prestado, a pesquisa coordenada por Sauer e Victor (2002: p. 58-61) constatou também a ocorrência de práticas autoritárias por parte dos técnicos responsáveis pela implantação do Cédula, gerando uma série de problemas e provocando a resistência das famílias. Verificou-se, especialmente, a imposição de áreas para produção comunitária com base na monocultura, secundarizando os lotes familiares, com o objetivo de produzir excedentes comercializáveis para gerar renda suficiente ao pagamento das prestações do financiamento. Tal prática impunha um elemento estranho à cultura do trabalho familiar, além de repor a lógica da monocultura. Pior ainda: segundo os pesquisadores, recriou-se a remuneração em diárias

dentro dos próprios projetos, na tentativa de garantir o fluxo de mão-de-obra necessário para tocar a produção comunitária. Em vez de contribuir para superar essa forma de exploração do trabalho, a implementação do Cédula estaria exigindo precisamente a sua recriação dentro dos projetos financiados, transformando os beneficiários em “empregados” de associações criadas, em tese, para representa-los e atender aos seus interesses.

De acordo com Sauer e Victor (2002: p. 51), além dos problemas anteriores, o componente da assistência técnica do Cédula da Terra padecia de dois problemas estruturais. Em primeiro lugar, esse tipo de serviço era privatizado e devia ser pago com recursos provenientes do SIC, financiado pelo Banco Mundial. Na prática, essa situação subordinava o gasto com a assistência técnica à administração da verba do SIC, suscetível a cortes. Em segundo lugar, a prestação desse serviço tinha previsão de um ano, renovável por mais um dependendo da disponibilidade de recursos, tempo insuficiente para capacitar as famílias, ainda mais se se leva em conta a baixa periodicidade e a péssima qualidade com que o serviço era realizado na grande maioria dos casos.

A produção agrícola foi considerada de subsistência na maioria dos projetos. Apenas dois, entre os dezesseis projetos pesquisados, indicaram a existência de produção de excedentes comercializáveis. De acordo com Sauer e Victor, as dificuldades enfrentadas não possibilitavam a inserção mercantil prognosticada pelo discurso em favor do Cédula da Terra:

As famílias entrevistadas revelaram várias estratégias de sobrevivência como, por exemplo, a venda de dias de serviço e a obtenção de empregos fora dos projetos (trabalhos domésticos, comércio, etc.), cultivo de outras áreas (parceria, arrendamento, etc.). A criação de animais e o comércio de alguma produção também se traduzem em opções para o sustento familiar. A estratégia mais utilizada para obter renda, no entanto, é a venda de dias (trabalho assalariado temporário), executando tarefas diversas nas fazendas da região (2002: p. 54).

Segundo a pesquisa coordenada por Sauer e Victor, as terras compradas através do Cédula da Terra foram de baixa qualidade e se concentraram em regiões menos dinâmicas e mais empobrecidas dos estados, o que representou mais um fator de dificuldade ao desenvolvimento produtivo dos projetos:

A realidade das áreas pesquisadas é bastante diversa, especialmente em relação a condições e qualidade dos solos (fertilidade, profundidade, revelo, etc.) e disponibilidade de outros recursos naturais como, por exemplo, a água. Apesar desta diversidade, a pesquisa constatou que, de maneira geral, há uma unanimidade sobre a qualidade das terras adquiridas pelo Cédula. Em todos os estados, os depoimentos revelam que as pessoas consideram as terras de baixa qualidade. Os laudos de avaliação destas terras e depoimentos de técnicos, envolvidos na implantação dos projetos, confirmam este fato. Por outro lado, a própria localização das áreas adquiridas, em geral, nas regiões mais carentes dos Estados (consequência da falta de investimentos públicos em infraestrutura produtiva, falta de recursos hídricos, terras de baixa qualidade, etc.) demonstram as deficiências da maioria dos projetos do Cédula (...) O Cédula foi implantado em regiões de terras de baixa qualidade e de difícil acesso a recursos naturais indispensáveis à prática agropecuária. O limite

de recursos para a aquisição das áreas, em geral, leva a implantação dos projetos em regiões menos dinâmicas, comprando terras menos valorizadas, portanto, fracas e com sérias limitações de produção (2002: p. 55-6).

Realizada ainda no período de carência de muitos projetos, a pesquisa coordenada por Sauer e Victor não chegou a registrar informações sobre o pagamento da dívida imobiliária. Porém, pôde constatar que a esmagadora maioria antecipava uma situação de inadimplência:

Apesar das particularidades encontradas em cada projeto pesquisado, perguntadas sobre as condições financeiras, as pessoas entrevistadas foram praticamente unânimes em afirmar que não há condições para efetuar o pagamento da primeira parcela do financiamento (...) Mais significativo, no entanto, é o fato de que as pessoas que dizem ter condições de pagar só poderão fazê-lo mediante um processo de descapitalização. Literalmente, as pessoas terão que se desfazer de seus pertences (alguns adquiridos antes da entrada no projeto) para pagar a primeira prestação (2002: p. 63).

Durante o trabalho de campo, os pesquisadores observaram que o governo baiano abriu um processo de “repactuação” de contratos vencidos ou próximos do vencimento, de sorte que o pagamento das prestações nos dois primeiros anos pudesse ser efetuado de maneira pouco mais suave (SAUER & VICTOR, 2002: p. 64). Parece evidente que a ação do governo estadual tenha sido provocada pela percepção de inadimplência iminente dos mutuários. A pesquisa não registrou atitudes semelhantes em outros estados.

De acordo com Sauer e Victor, as dificuldades experimentadas pelos que contraíram empréstimo pelo Cédula da Terra não podem ser atribuídas a fatores conjunturais, mas sim estruturais, cujo resultado seria o endividamento dos trabalhadores:

Esta falta absoluta de condições de pagamento é resultado de problemas estruturais. Tais problemas não serão resolvidos com maiores prazos para as amortizações. De uma maneira geral, os projetos não possuem viabilidade econômica em consequência de uma série de fatores como, por exemplo, a compra de terras fracas, regiões áridas (falta de água ou necessidade de altos investimentos para obter água), falta de assistência técnica, falta de recursos para investimento, distantes de mercados consumidores, etc. Estes fatores inviabilizam completamente a sustentabilidade dos projetos, tornando os empréstimos impagáveis (...) Há regras claras nos contratos do Cédula (alienação fiduciária da terra em todos os contratos de empréstimo) que, ao não conseguir pagar a terra, as famílias podem ser executadas judicialmente. Isso significa que ficarão impedidas de ter acesso a qualquer outro programa governamental e mesmo ao crédito em geral. Esta situação as aprisiona à condição de pobres e endividados (2002: p. 67).

A pesquisa também compilou diversos sinais e denúncias de desvio de finalidade, favorecimento e corrupção em inúmeros projetos do Cédula da Terra, como a elaboração de laudos técnicos fraudulentos, o superfaturamento de imóveis rurais, a compra de várias

áreas de uma mesma empresa ou proprietário, a aquisição de imóveis localizados em regiões de Mata Atlântica, a imposição de procedimentos por políticos locais, o conluio entre prefeituras e proprietários de terras vendidas e a compra de áreas passíveis de desapropriação (SAUER & VICTOR, 2002: p. 82-5). A leitura desse material, por si só, é suficiente para estabelecer um novo patamar no debate sobre o processo de implantação do Cédula da Terra, ainda mais se se tem em conta que o discurso pró-MRAM (DEININGER & BINSWANGER, 1998: p. 24) imputa ao modelo “tradicional” de reforma agrária uma propensão à corrupção, da qual escaparia o modelo de mercado, visto como mais “transparente” e mais favorável à responsabilização social (*accountability*).

Como assinalaram corretamente Sauer e Victor, a lógica de programas como o Cédula da Terra lhes impõe um problema insolúvel: se compram imóveis baratos, cai a qualidade da terra e das benfeitorias e a quantia necessária para a construção de infraestrutura e investimentos produtivos tem de aumentar; se adquirem imóveis mais caros, o empréstimo se eleva acima da capacidade de endividamento das famílias, gerando um quadro de inadimplência generalizada. Assim explicam os autores:

Um problema estrutural é a relação entre os recursos disponíveis (montante destinado aos subprojetos), os preços das terras (recursos do SAT) e a capacidade de endividamento das famílias, potenciais beneficiárias. Os dados de campo permitiram constatar que o Cédula adquiriu as piores terras (solos fracos, baixa fertilidade, pouca disponibilidade de água, distante das regiões economicamente mais dinâmicas, etc.), sendo que uma das principais razões (excluindo as falcatruas e uso de recursos públicos para beneficiar proprietários inescrupulosos) é que os recursos do programa não comportam a compra de áreas melhores.

Por outro lado, um aumento da disponibilidade de recursos do SAT (mais recursos para comprar áreas melhores), além de encarecer o programa, comprometeria seriamente a capacidade de pagamento das famílias. As atividades agropecuárias (e os recursos disponibilizados não permitem investimentos para melhorar a produção) não estão sendo capazes de capitalizar as famílias para amortizar o valor atual da dívida contraída, o que seria agravado com um gasto maior com a compra da terra (2002: p. 87).

Após a conclusão da pesquisa coordenada por Sauer e Victor, o Banco Mundial e o governo brasileiro financiaram mais dois relatórios de avaliação do Cédula da Terra, com os objetivos de traçar o perfil sócio-econômico dos beneficiários (BUAINAIN et al., 2002) e avaliar o impacto sócio-econômico do projeto (BUAINAIN et al., 2003), cujos resultados ainda não foram objeto de discussão fora dos círculos oficiais. Trata-se de um material que aguarda maior publicização e debate, tanto pelos movimentos sociais como pela universidade. De todo modo, cabe levantar alguns pontos relevantes.

Em todos os estados, observou-se elevada taxa de evasão no biênio 2000-2001 – processo que já havia sido notado por Sauer e Victor (2002: p. 43) – e substituição de beneficiários em 2002 (BUAINAIN et al., 2003: p. 17-9). Três razões foram elencadas para explicar essa descontinuidade na trajetória do programa. A primeira foi o “desalento das famílias” provocado pela paralisação parcial do Cédula no final de 1999 e parte de 2000, devido à falta de aporte de recursos pelo governo brasileiro, como também ao relativo

abandono de muitos projetos pelas instituições estaduais responsáveis pela sua implantação e acompanhamento. A segunda foram os erros de seleção praticados pelos órgãos governamentais em 1998, os quais haviam priorizado famílias mais pobres atingidas pela seca. De acordo com o relatório: “Em alguns projetos, cuja seleção havia sofrido maior interferência e onde as associações eram inicialmente mais artificiais, observou-se maior incidência de substituição de beneficiários devido ao fato de os beneficiários originais haverem abandonado os projetos (...)” (BUAINAIN et al., 2003: p. 18). A terceira razão foram as discordâncias entre beneficiários ou entre beneficiários e associações, estas entendidas como reflexo do “caráter artificial de muitas das associações criadas em 1998 para poder participar do programa” (idem, ibidem).

Os dados sobre a saída das famílias podem ser conferidos na tabela abaixo. Embora o relatório afirme que o grau de evasão tenha sido elevado, deve-se notar que não constam informações sobre quantas famílias saíram e foram substituídas, o que seria o indicador correto para informar detalhadamente a respeito da intensidade da evasão.

#### Quadro 4.

##### Saída e substituição de famílias de projetos do Cédula da Terra no biênio 2000-2001

	Nº de famílias				Projetos			
	Início do projeto	Em 2003	Saíram e não foram substituídas	%	Nº total	Visitados	Apresentaram saída de famílias	%
Maranhão	622	552	70	11,2	50	19	6	31,5
Ceará	607	501	106	17,4	92	33	27	81,8
Pernambuco	703	675	28	3,9	20	19	18	94,7
Bahia	1241	1161	80	6,4	41	25	8	32
Minas Gerais	508	472	36	7	17	12	6	50

Fonte: Buainain et al., 2003: p. 19.

Outro dado interessante é que mais da metade dos projetos foi criada a partir de janeiro de 2002 (BUAINAIN et al., 2003: p. 13), indicando uma aceleração na implantação do Cédula da Terra semelhante àquela observada no segundo semestre de 1998. Pode-se dizer, pois, que houve dois momentos em que os órgãos responsáveis pela implementação do Cédula imprimiram velocidade ao processo. Também vale assinalar que se o Ceará apresentou o maior ritmo de expansão até 1999, a partir daquele ano foram os estados de Pernambuco e Maranhão que experimentaram as maiores taxas de expansão de projetos do Cédula da Terra.

Deve-se registrar que, nessa segunda fase de maior aceleração, já estava em curso a expansão dos projetos para áreas novas, iniciada a partir de 1999, elevando o grau de capilarização do Cédula da Terra, de tal maneira que tornou-se “muito pequena a proporção de microrregiões em cada estado que não tem assentamentos do Cédula da Terra” (BUAINAIN et al., 2002: p. 87).

Assim, Buainain et al. (2002) afirmam que o argumento defendido por Sauer e Victor (2002) de que os projetos do Cédula teriam se concentrado tão-somente nas áreas mais pobres e sem infra-estrutura dos estados não se sustenta, haja vista o aumento do grau de cobertura e capilarização dos projetos. Na verdade, porém, uma coisa não exclui a outra: pode-se contra-argumentar que, justamente por terem se concentrado em áreas pobres e inadequadas num primeiro momento – o que ganha densidade com a informação de que houve um intenso processo de evasão das famílias –, os projetos tenham sido

posteriormente expandidos para áreas novas. Aliás, os novos relatórios não apresentam qualquer relação entre a taxa de evasão e a criação de novos projetos. Surpreendentemente, também não analisam a qualidade agrônômica das terras adquiridas, apesar de ser um procedimento quase obrigatório, tendo em vista que se tratou de um programa baseado na compra de imóveis rurais que, inclusive, foi concluído em dezembro de 2002.

Também foi levantado que os órgãos responsáveis pela implantação do Cédula da Terra fizeram um ajuste no programa após 1999, estabelecendo a estratégia de reduzir de 30 para 22 o número de famílias por projeto, com o objetivo de expandi-lo para o maior número possível de microrregiões (BUAINAIN et al., 2002: p. 94). Tal estratégia reduziu o volume de recursos disponíveis para investimentos complementares, sendo contrária à filosofia do programa e tornando as famílias fortemente dependentes de recursos públicos extraordinários:

Uma das vantagens do Cédula em relação aos projetos de assentamento do INCRA estaria precisamente na possibilidade, embutida na própria concepção e governança do programa, de realização de investimentos comunitários que ficassem as bases para a implantação de unidades produtivas sustentáveis do ponto de vista econômico. Esta possibilidade era ainda mais relevante para os projetos localizados em áreas de médio e elevado risco de seca, já que permitiriam à própria comunidade calibrar os parâmetros do projeto (número de famílias e preço da terra) para realizar os investimentos básicos necessários para reduzir os efeitos das estiagens de média intensidade. A redução dos recursos SIC para investimentos deixa os beneficiários em forte dependência de recursos extraordinários, a serem obtidos no mercado especial para produtores familiares e desenvolvimento rural (BUAINAIN et al., 2002: p. 94-5).

Em relação à renda auferida, procedeu-se a uma amostra de 313 beneficiários entre agosto de 2002 e julho de 2003, chegando a uma renda bruta média de aproximadamente R\$ 5.777,05, o que se traduz numa renda mensal por família de R\$ 483,64, equivalente a 2,1 salários-mínimos de R\$ 240,00 (valor vigente de maio de 2003 a maio de 2004). Quando se distribui por estratos, percebe-se que: a) 25% das famílias continuam auferindo renda bruta mensal equivalente a um salário-mínimo; b) outros 25% das famílias obtêm renda bruta mensal de 1 a 1,4 salários; c) o restante das famílias teve renda superior a 1,4 salários mensais, variando entre a larga faixa de R\$ 4.253,00 a R\$ 19.894,00 por ano (BUAINAIN et al., 2003: p. 63-8). Ainda que o relatório tenha caráter preliminar, tudo indica que um pequeno grupo de beneficiários (cerca de 10%) obteve renda bem superior aos demais, de modo que a média geral de renda por família foi puxada para cima. Já a renda monetária média atual das famílias foi calculada em R\$ 3.947,00 por ano, ou 1,37 salários mínimos mensais de R\$ 240,00, pouco acima da linha de pobreza fixada em R\$ 70,00 por pessoa ao mês.

Em termos de composição da renda, o relatório indica que o peso da renda não-monetária permanece elevado, correspondendo a aproximadamente 32% da renda bruta total e equivalente a 46% da renda monetária (BUAINAIN et al., 2003: p. 177). Por outro lado, assinala que o peso da atividade agropecuária na composição da renda aumentou significativamente, diminuindo a importância relativa do assalariamento temporário, embora persista a dependência em relação a renda proveniente de aposentadorias e pensões (BUAINAIN et al., 2003: p. 177). Se os resultados indicam que houve uma elevação da

renda em relação à situação anterior à entrada no programa, o quadro atual está longe dos prognósticos de excelência tecidos sobre o Cédula da Terra:

Os assentamentos visitados, implementados entre 1997 e 1999, têm hoje entre 4 e 6 anos. As famílias que entraram no programa conseguem hoje em geral retirar da produção agropecuária uma renda superior à que tinham antes do projeto, mas que nem sempre é suficiente para sua subsistência. Muitos assentados complementam sua renda agropecuária com a venda de sua força de trabalho e com diversas transferências governamentais (...) Alguns assentamentos visitados encontravam-se em situação muito difícil, com poucas famílias estabelecidas e com níveis de renda agropecuária baixíssimos (...) (BUAINAIN et al., 2003: p. 172).

Identificou-se como principal fator de restrição ao desenvolvimento produtivo a precariedade do serviço de assistência técnica e do acesso ao crédito (BUAINAIN et al., 2003: p. 151). Em relação à prestação de assistência técnica durante o ano 2002-2003, 65,8% dos entrevistados declararam nunca, ou apenas esporadicamente, ter recebido esse tipo de serviço. Somente 22% declararam que o serviço foi prestado mensalmente (BUAINAIN et al., 2003: p. 135). Não consta, porém, qualquer indicação sobre a avaliação dos entrevistados acerca da qualidade do serviço prestado.

Em relação ao acesso ao crédito, tal como já havia sido notado pela avaliação preliminar (BUAINAIN et al., 1999), constatou-se novamente que os recursos do SIC foram aplicados basicamente em infra-estrutura (construção de casas, rede elétrica e abastecimento de água), esgotando o montante de recursos a fundo perdido sem que fosse coberto o pacote mínimo de investimentos produtivos (BUAINAIN et al., 2003: p. 100-1 e 150). Além de insuficiente, os recursos do SIC foram mal aplicados, em grande medida pela falta de controle social sobre a execução do programa:

Além de claramente insuficiente para alavancar as atividades produtivas, o dinheiro do SIC foi mal aplicado. Muito contribuiu para isso a falta de controle social existente nas associações sobre a atuação de sua diretoria e o descompromisso das unidades gestoras (...) Nos assentamentos que estão em situação mais grave (alguns não têm nem casas construídas), esse fator está sempre presente e chega a inviabilizar o desenvolvimento do assentamento (BUAINAIN et al., 2003: p. 174)

Como os recursos do SIC não se traduziram em investimentos produtivos, o acesso ao Pronaf assumiu importância central na vida dos projetos financiados pelo Cédula da Terra. Porém, o acesso a essa linha de crédito se mostrou extremamente difícil e, em alguns casos, a demora na liberação dos recursos arrastará por longo tempo uma situação de precariedade que, provavelmente, inviabilizará o pagamento das dívidas e estimulará a evasão:

A disponibilidade de recursos do Pronaf-A é de extrema importância para o desenvolvimento das atividades produtivas comerciais. Nos assentamentos que o receberam, o Pronaf foi liberado entre 3 a 5 anos depois da implementação do assentamento. Esse tempo parece excessivo, principalmente se considerarmos que a maioria dos investimentos feitos só vai começar a produzir 3 a 5 depois da chegada do Pronaf, ou seja,

entre 6 a 10 anos depois da criação do assentamento. Isso significa assentamentos em situação precária prolongada, além de ser completamente incompatível com o planejamento do pagamento da dívida fundiária (3 ou 4 anos depois da instalação) (BUAINAIN et al., 2003: p. 174-5).

Em relação ao perfil da produção agropecuária, os relatórios traçam um cenário de melhoria em relação à situação prévia, o que não chega a ser surpreendente, haja vista que “em todos os estados a maioria dos imóveis adquiridos encontravam-se abandonados ou eram pouco utilizados pelos proprietários anteriores” (BUAINAIN et al., 2003: p. 105).

De modo geral, o padrão produtivo implementado permanece concentrado na produção vegetal (basicamente, lavouras temporárias), com um baixíssimo grau de incorporação tecnológica e realizado de modo individual, contrariando as expectativas iniciais de que a pauta de produção mudaria, a dimensão associativa ganharia impulso e o nível tecnológico sofreria um salto de qualidade (BUAINAIN et al., 2003: p. 108-38). Como afirma o relatório:

A produção vegetal e animal dos beneficiários reproduz o padrão dominante nas regiões dos projetos. Não se verificou a expectativa levantada com base nos resultados da Avaliação Preliminar, em especial a partir da análise dos investimentos então em curso e planejados no momento da realização daquele estudo em 1999, de que os projetos, com a sua dimensão associativa, pudessem produzir, rapidamente, uma ruptura com os padrões tradicionais (BUAINAIN et al., 2003: p. 104).

Embora o relatório assinale que tenha havido melhora no nível de renda das famílias, indica de que existem fortes restrições ao desenvolvimento produtivo dos projetos do Cédula da Terra, atingindo a maior parte das famílias:

Os dados da produção, se por um lado são consistentes e indicam uma variedade de produtos e diferentes estratégias produtivas, por outro apontam para as sérias dificuldades enfrentadas pela grande maioria dos beneficiários, que mais uma vez sofrem de uma combinação difícil de limitações de recursos – de acesso a serviços públicos e ao capital e, principalmente, pela falta de apoio técnico para a implantação de projetos (BUAINAIN et al., 2003: p. 138).

O relatório também não apresenta qualquer informação sobre o estágio atual de pagamento da dívida contraída com a compra da terra, embora muitos projetos já tivessem mais de seis anos de existência quando a pesquisa de campo foi realizada. Há apenas projeções sobre a evolução da renda agropecuária familiar anual a partir da experiência diferenciada dos seis principais sistemas agrícolas utilizados.

Assim, para o sistema de lavouras de subsistência e cultivo de babaçu no centro maranhense, estimou-se que a renda anual atualmente gerada esteja em R\$ 4.300,00 por família, quantia pouco superior à linha de pobreza, fixada em R\$ 70,00 mês/família, o que, na visão dos pesquisadores, seria suficiente para permitir o pagamento do empréstimo. Na modelização feita, a renda familiar anual gerada por esse sistema de produção poderia chegar a R\$ 7.400,00. Porém, essa evolução depende da superação das restrições mais

gerais de crédito e assistência técnica, como também das precárias condições da infraestrutura viária que dá acesso aos centros consumidores, as quais restringem o acesso aos mercados regionais e reforçam o caráter de subsistência dos projetos (BUAINAIN et al., 2003: p. 157).

No norte do Ceará, os sistemas produtivos principais estão baseados na produção de caju e na criação de bovinos e ovinos. Constatou-se que as áreas plantadas com caju eram velhas, de sorte que a renda anual atualmente gerada por família é muito baixa, estimada em R\$ 3.000,00, inferior ao nível de pobreza. O aumento da renda depende de investimentos na criação de animais e na melhoria do cajueiral, os quais “(...) só podem ser realizados através de um crédito (Pronaf-A), uma vez que a renda atual dos assentados não lhes deixa nenhuma capacidade de investimento” (BUAINAIN et al., 2003: p. 159). De acordo com o relatório, se prosseguir a situação atual, o pagamento da dívida será impraticável. E mesmo na hipótese de elevação da renda por meio do acesso ao crédito, o pagamento das prestações exigirá forte descapitalização, deixando os beneficiários do Cédula da Terra um pouco acima do nível de pobreza, repondo novamente a situação de baixa capacidade de investimento.

No sistema de cultivo baseado no binômio inhame-batata do Agreste pernambucano, a renda familiar atual foi estimada em R\$ 8.300,00 ao ano, devido a uma situação excepcional de acesso a grandes mercados consumidores (Recife, em especial) e boas condições climáticas. De acordo com as projeções, a renda poderia chegar a R\$ 14.700 mesmo com o pagamento da dívida. O problema desse sistema agrícola, segundo o relatório, é a forte dependência à cultura do inhame, a qual representa quase a totalidade da renda obtida (BUAINAIN et al., 2003: p. 163).

A renda atual obtida pelo sistema centrado no cultivo da laranja e do coco no litoral Norte da Bahia foi estimada em R\$ 3.000,00 por família ao ano, um nível abaixo da linha de pobreza. Porém, as projeções indicam que a renda anual por família poderia chegar a R\$ 11.000,00, graças à proximidade com o pólo de fruticultura de Sergipe. No entanto, o problema da dependência frente a uma só cultura (no caso, a laranja) também se reproduz nessa região (BUAINAIN et al., 2003: p. 164-5), o que fragiliza a sustentabilidade econômica das famílias.

Os sistemas baseados no café e no cacau na região Sul da Bahia também foram modelizados. No caso dos projetos que estão produzindo café e cacau, a renda familiar atual foi calculada em R\$ 4.000,00 ao ano, pouco acima da linha de pobreza, ao passo que os projetos que ainda não produzem o cacau têm renda de R\$ 2.500,00 ao ano. A renda projetada em ambos os casos ficaria acima do nível de pobreza, permitindo alguma capacidade de investimento. Nada é mencionado em relação ao pagamento da dívida. Porém, reconhece-se que a situação das áreas que não produzem cacau seja atualmente bastante precária, reforçada por problemas de organização e de assistência técnica já apontados pela pesquisa coordenada por Sauer e Victor (2002):

Muitos produtores perderam suas lavouras, às vezes financiadas pelo Pronaf, por falta de conhecimento e acompanhamento; além disso, o estabelecimento de áreas coletivas, por imposição da unidade gestora do programa no estado, dirigiu investimento do SIC para produções que os assentados deixaram sem cuidado, reforçando a baixa produtividade e a baixa renda atual (BUAINAIN et al., 2003: p. 169).

Os sistemas de subsistência e criação animal do Semi-Árido apresentam uma situação crítica, a julgar pela leitura do relatório. Os projetos dependem dos recursos do Pronaf para se fazer investimentos, de modo que a dívida contraída com a compra da terra se soma à dívida com o financiamento do Pronaf. De acordo com as estimativas realizadas, “nos anos regulares, fica difícil pagar as dívidas [Cédula e Pronaf]; nos anos ruins, a renda agropecuária é claramente insuficiente” (BUAINAIN et al., 2003: p. 170).

Embora amparado nas pesquisas acima citadas (BUAINAIN et al., 1999, 2002 e 2003), o relatório final do Banco Mundial sobre o Cédula da Terra (BANCO MUNDIAL, 2003c) apresenta, de modo geral, um quadro “higienizado” de problemas e contradições. Seria um exercício inútil detalhar caso a caso esse processo de depuração, facilmente perceptível pela leitura de um texto todo lastreado no elogio do Cédula da Terra como modelo replicável em outros estados do Brasil. A intencionalidade do Banco Mundial nessa matéria já foi sobejamente explicitada. Aqui, importa apenas assinalar que o documento traz o registro de que, sem contar com Minas Gerais, 84% das associações existentes nos outros quatro estados procederam ao pagamento da primeira prestação no final de 2002. Os dados do Banco Mundial estão registrados na tabela abaixo.

### Quadro 5

#### Pagamento das primeiras prestações do Cédula da Terra – final de 2002

Estado	Nº de associações em dívida	Nº de associações que efetuaram pagamento	% das associações que efetuaram pagamento
Maranhão	51	42	82,3
Ceará	131	119	90,8
Pernambuco	19	10	52,6
Bahia	42	32	76,1
Minas Gerais	Nada consta	Nada consta	Nada consta
TOTAL	243	203	83,5

Fonte: Banco Mundial (2003c: p. 16)

De acordo com o relatório, os dados referentes a Minas Gerais não foram disponibilizados porque os contratos realizados naquele estado ainda estavam sendo readequados às regras do Banco da Terra. A julgar pela data dos primeiros pagamentos (final de 2002), os contratos mais antigos do Cédula tiveram prazo de carência prolongado, pois, do contrário, as primeiras prestações teriam vencido no final de 2000. De todo modo, além das informações fornecidas pelo Banco Mundial serem claramente insuficientes – na medida em que apresentam dados agregados e com baixa transparência social –, o resultado não diz muito, haja vista que ao final de 2003 constavam 609 associações, mais do que o dobro das associações consideradas em dívida pelo Banco. Em outras palavras, mesmo tendo sido concluído em dezembro de 2002 e de ser alardeado mundialmente como projeto bem sucedido, pouco se sabe sobre o andamento real do pagamento da dívida contraída com a compra dos imóveis rurais pelo Cédula da Terra. Portanto, falta transparência na divulgação de informações que deveriam ser de domínio público. Esta situação se arrasta desde o governo Cardoso, perseverando até os dias atuais (julho de 2004).

## 9.2. Banco da Terra

A terceira experiência foi o Banco da Terra, em relação ao qual os projetos anteriores serviram como pilotos. O chamado “Fundo de Terras e da Reforma Agrária –

Banco da Terra” foi criado pela Lei Complementar nº 93 em 4 de fevereiro de 1998. Diferentemente do Cédula da Terra, o Banco da Terra podia financiar associações e também indivíduos, até o limite de R\$ 40.000,00 por beneficiário. Os itens financiáveis eram: a) compra de terras (produtivas ou improdutivas); b) implantação de infra-estrutura em assentamentos rurais promovidos pelo governo federal (como a construção ou a reforma de residência, disponibilização de água para consumo humano e animal, rede interna de eletrificação, abertura ou recuperação de acessos internos e construção ou reforma de cercas); c) custos de operacionalização, assim considerados as despesas cartorárias da transação e do registro do imóvel rural, a elaboração e o acompanhamento do projeto de financiamento e as despesas topográficas referentes à demarcação de parcelas.

A primeira regulamentação do Banco da Terra, dada pelo decreto nº 2.622 de junho de 1998, reduziu os itens financiáveis a apenas dois: compra de imóveis rurais e implantação de infra-estrutura exclusivamente nos projetos do próprio Banco da Terra. Essa orientação foi mantida pelas subseqüentes regulamentações<sup>132</sup>, de modo que os recursos do Banco da Terra passaram a ser usados numa só direção: a expansão das relações de compra e venda como modelo alternativo ao modelo desapropriacionista. Houve, portanto, um uso sectário desse instrumento, na medida em que, originalmente, os recursos nele alocados poderiam financiar também a construção de infra-estrutura nos assentamentos criados pela política oficial de reforma agrária.

Ao estabelecer como garantia do financiamento a hipoteca ou a alienação fiduciária do imóvel, o Banco da Terra flexibilizou o texto constitucional (art. 5º, inciso XXVI), o qual estabelece a impenhorabilidade da pequena propriedade rural. Diferentemente do Cédula da Terra, o financiamento concedido pelo Banco da Terra não estipulava qualquer quantia a fundo perdido (o componente de “doação” típico do MRAM), embora, na época de sua criação, oferecesse financiamento em condições pouco menos desfavoráveis do que o seu antecessor.

O Banco da Terra (sem data-b) estipulou como possíveis beneficiários trabalhadores rurais não-proprietários, preferencialmente assalariados, parceiros, posseiros e arrendatários que comprovassem, no mínimo, cinco anos de experiência na atividade agropecuária, como também minifundiários com terra insuficiente para garantir o sustento familiar, todos os quais com renda bruta anual inferior a R\$ 15 mil (R\$ 1.250,00 mensais). A comprovação da experiência de trabalho devia-se fazer através de quatro formas: registros na Carteira de Trabalho, declaração de cooperativas ou associações representativas de grupos de produtores ou trabalhadores rurais, atestado de órgãos ou entidades estaduais ou municipais participantes do Banco da Terra e, por fim, declaração de sindicato patronal ou de trabalhadores rurais. No projeto aprovado pelo Congresso, figuravam apenas os sindicatos patronais como entidades autorizadas a emitir tal declaração, o que foi modificado posteriormente pelo decreto de regulamentação. Mesmo assim, observe-se que a habilitação dos sindicatos patronais como entidades legalmente autorizadas a comprovar tempo de trabalho abria a possibilidade de que relações tradicionais de tutela e favor influenciassem a demanda pelo Banco da Terra.

---

<sup>132</sup> Houve outros três decretos de regulamentação do Banco da Terra: o de nº 3.027, de 13 de abril de 1999; o de nº 3.115, de 9 de julho de 1999; e o decreto de nº 3.475, de 22 de maio de 2000.

O financiamento concedido pelo Banco da Terra tinha prazo de amortização de até vinte anos e prazo de carência de até três anos, os quais eram definidos em função da capacidade de pagamento a ser gerada pelo empreendimento<sup>133</sup>.

Houve três resoluções do Banco Central a respeito da fixação dos encargos financeiros. A última foi a resolução nº 2.935 de 28 de fevereiro de 2002, de acordo com a qual as taxas de juros deviam variar em função do montante financiado: até R\$ 15.000,00, juros de 6% ao ano; entre R\$ 15.000,00 e R\$ 30.000,00, juros de 8% ao ano; entre R\$ 30.000,00 e R\$ 40.000,00, juros de 10% ao ano; para todas as situações, bônus de adimplência de 50% sobre a taxa de juros e um limite máximo de até 12% de juros ao ano. A remuneração do agente financeiro era de 0,5% ao ano sobre o saldo devedor<sup>134</sup>. A macrogestão financeira do Banco da Terra coube ao BNDES e os encargos podiam ser revistos anualmente pelo Conselho Monetário Nacional. Note-se que o teto de financiamento era bastante superior ao dos programas anteriores, sinalizando a intenção de atrair também segmentos pouco mais capitalizados que os anteriormente alcançados.

Conforme o decreto nº 2622/98, os recursos financeiros do Banco da Terra eram constituídos a partir de diversas fontes: a) sessenta por cento dos valores originários de contas de depósito não reclamadas, sob qualquer título, que tenham sido repassadas ao Tesouro Nacional na forma do art. 2º da Lei no 9.526 de 8 de dezembro de 1997; b) recursos do BNDES referente aos programa de seguro-desemprego, excedente ao mínimo ali previsto (quarenta por cento), em montantes e condições a serem fixadas pelo Poder Executivo; c) Títulos da Dívida Agrária, a serem emitidos na quantidade correspondente aos valores utilizados nas aquisições de terras, dentro dos limites do Orçamento Geral da União; d) dotações consignadas no Orçamento Geral da União e em créditos adicionais; e) dotações consignadas nos orçamentos gerais dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; f) retorno de financiamentos concedidos com recursos do próprio Banco da Terra e do INCRA; g) doações realizadas por entidades nacionais ou internacionais, públicas ou privadas; h) recursos decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios celebrados com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual ou municipal; i) empréstimos e financiamentos de instituições financeiras nacionais e internacionais; j) recursos diversos, inclusive os resultantes das aplicações financeiras dos recursos do Banco da Terra.

Durante o governo Cardoso, não houve qualquer transparência na gestão do Banco da Terra, de modo que em nenhum momento se divulgou de quais fontes vinham os

---

<sup>133</sup> A legislação era pouco clara nesse ponto, não estabelecendo qual instância decisória definiria os prazos de carência e amortização, o que criava a possibilidade de que tal definição ficasse a cargo do agente financeiro (no caso, o Banco do Brasil ou o Banco do Nordeste, responsáveis pela administração e repasse dos recursos aos mutuários).

<sup>134</sup> O Banco Central havia baixado anteriormente duas resoluções sobre os encargos financeiros do Banco da Terra. A primeira foi a resolução nº 2610 de 09/06/1999, a qual estipulava correção monetária pelo IGP-DI, rebate de até R\$ 500,00 por parcela quitada no prazo de vencimento, dependendo da região, e juros de 4%, 5% e 6% sobre os respectivos financiamentos de até R\$ 15 mil, de R\$ 15 mil a R\$ 30 mil e de R\$ 30 mil a R\$ 40 mil. A remuneração do agente financeiro (o Banco do Nordeste ou o Banco do Brasil) foi fixada em 1% sobre o valor total do crédito, cobrável na abertura da conta, e mais 1% sobre o valor de cada prestação.

A segunda resolução foi a de número 2728, datada de 15/06/2000. Esta segunda resolução eliminou o teto de rebate de R\$ 500,00 por parcela quitada no prazo de vencimento e aumentou os juros para 6%, 8% e 10%. Já as taxas bancárias foram reduzidas para 0,5%, porém incidentes sobre o saldo devedor, o que aumentava significativamente a remuneração do agente bancário.

recursos que o constituíram. Segundo os gestores do Fundo de Terras<sup>135</sup> sob o governo Lula, os recursos do Banco da Terra vieram somente do Orçamento Geral da União<sup>136</sup>. Isto, por si só, não invalida o argumento de que foram gastos recursos que deveriam ter sido utilizados tão-somente para o pagamento das desapropriações, uma vez que a fonte “Títulos da Dívida Agrária” pode ter sido acionada. O atual governo ainda não deu transparência a esse processo, de modo que não estão disponíveis à consulta pública informações suficientes para se fazer uma apreciação sobre a performance e a administração financeira do Banco da Terra sob o governo Cardoso.

A macro-gestão do Banco da Terra ficou a cargo de um Conselho Curador, constituído por sete ministros de Estado, pelos presidentes do BNDES e do INCRA e por dois representantes dos beneficiários, convidados pelo presidente do Conselho, o ministro do Desenvolvimento Agrário. Somente em fevereiro de 2001 essa cota de representação foi ocupada, e as entidades indicadas pelo ministro Jungmann foram a Confederação Nacional da Agricultura e a Força Sindical (BANCO DA TERRA, 2002).

Em linhas gerais, cabia ao Conselho Curador coordenar ações interinstitucionais, definir as diretrizes de financiamento e fiscalização dos projetos, avaliar o desempenho do Banco da Terra, promover convênios e acordos com estados e municípios e garantir a participação dos poderes públicos estaduais e municipais e das comunidades locais em todas as fases de implementação (BANCO DA TERRA, 2002).

Teoricamente, toda aplicação dos recursos do Banco da Terra estava vinculada à elaboração, por estados e associações de municípios, dos programas de reordenação fundiária (PRFs) (BANCO DA TERRA, sem data-a e sem data-b). Tais programas tinham por função estabelecer diretrizes regionais, metas, ações e resultados esperados em cada unidade federativa que firmara Termo de Cooperação com o Conselho Curador do Banco da Terra. Por isso, os PRFs tinham um caráter de compromisso legal-institucional, funcionando como contratos de gestão inter pares, e tinham abrangência de um ano, renovados a cada nova solicitação de recursos.

Havia um manual de preenchimento do PRF (BANCO DA TERRA, sem data-a), o qual elencava os parâmetros gerais mínimos para sua elaboração por estados e associações de municípios. De todo modo, cada PRF devia apresentar o alvo global a ser alcançado pela ação do Banco da Terra, através de um planejamento estratégico que, mediante diagnóstico sócio-econômico e institucional, apontasse uma projeção de quais seriam: a) as metas e resultados alcançados (em termos de número de famílias, área média por lote, incremento da renda familiar, acesso a mercados, tipo de produção, processos de agregação de valor, melhoria de indicadores sócio-econômicos, mesorregiões prioritárias, sustentabilidade ambiental das áreas prioritárias); b) a rede de parcerias a ser constituída, as possíveis inter-relações com diversas esferas governamentais (prefeituras e instituições estaduais/regionais); c) a estratégia de ação operacional do programa; d) o total de recursos necessários; e) os possíveis imóveis disponíveis. Também fazia parte do PRF a elaboração de relatórios mensais às agências de acompanhamento do Banco da Terra sobre as metas atingidas, o total de recursos utilizado, o valor médio dos financiamentos já contratados, o andamento das atividades produtivas nas áreas, o tipo de atividade, o produto da venda, os

---

<sup>135</sup> Criado sob o nome “Fundo de Terras/Banco da Terra”, ficou conhecido apenas como Banco da Terra. O governo Lula eliminou esse nome, deixando apenas “Fundo de Terras”.

<sup>136</sup> Informação repassada por e-mail ao autor em maio de 2004 por Marcellus Salles, então responsável pela gestão financeira do Fundo de Terras.

canais de comercialização e, por fim, o total de recursos da contrapartida de estados e associações de municípios. Os beneficiários do Banco da Terra só podiam receber o PRONAF-A se o projeto de financiamento estivesse de acordo com o PRF.

A implementação do Banco da Terra dependia da adesão prévia de entes federativos, os quais podiam ser estados e/ou associações de municípios. A possibilidade do Banco da Terra ser implementado por associações de municípios/prefeituras permitia que esse processo passasse por cima da posição assumida pelos governos estaduais. Assim aconteceu nos estados do Rio Grande do Sul, de São Paulo e do Paraná, cujos governos não assinaram o termo de cooperação com o Banco da Terras, mas as associações de municípios sim (BANCO DA TERRA, sem data-c). Nesses três estados, portanto, houve uma relação bilateral entre governo federal e prefeituras por cima dos governos estaduais, o que, sem dúvida, influenciava em maior ou menor grau na reconfiguração das forças políticas em disputa no cenário estadual.

Foi montada uma estrutura de funcionamento própria para a execução do Banco da Terra, o que demarca uma diferença importante em relação ao seu antecessor, o Cédula da Terra, o qual foi executado por instituições estaduais pré-existentes. De acordo com as normas operacionais do Banco da Terra (sem data-b), todo o processo iniciava-se com a adesão dos entes federativos (estados e/ou associações de municípios) através de um termo de cooperação com o Conselho Curador do BT. Os mesmos identificavam áreas prioritárias de ação e, mediante orientação da Secretaria Executiva do Conselho Curador, estruturavam uma Agência Estadual/Regional do Banco da Terra e Núcleos Municipais, responsáveis pela capilarização da execução do programa como um todo. A Secretaria Executiva Nacional capacitava as equipes que compunham a Agência e os Núcleos no que dizia respeito a diretrizes e procedimentos operativos do Banco da Terra.

A Agência devia buscar parcerias e envolver os Conselhos Estaduais/Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRSs) na elaboração e posterior execução do PRF. Uma vez concebido, o PRF tinha de ser submetido à aprovação do Comitê Técnico da Secretaria Executiva do Conselho Curador do Banco da Terra, após a qual o primeiro montante de recursos era liberado pelo agente financeiro, ao que parece independentemente de qualquer demanda mercantil explícita. A Agência passava, então, a divulgar o Banco da Terra, informando e orientando os pretendentes quanto às regras e condições de financiamento e, sobretudo, quanto à necessidade da formação de associações (se estas ainda não existem) através das quais devia se dar a negociação direta com o proprietário. Com base nesse ato de negociação, os pretendentes deviam preencher uma carta consulta contendo os seus dados pessoais e sócio-econômicos, bem como os termos relativos à negociação, a qual era apreciada pelo CEDR e aprovada ou não pela Agência do Banco da Terra.

Em caso de aprovação, devia-se promover uma audiência pública a respeito da negociação de compra e venda (não há qualquer registro documental de que audiências desse tipo tenham ocorrido). Ao Núcleo Municipal cabia orientar os pretendentes quanto à regularização da associação, cooperativa ou condomínio rural, após o que deviam contratar empresa ou profissionais, cadastrados no Banco da Terra, para a elaboração do projeto de financiamento (preço da terra, plano de produção, número de famílias, recuperação ou construção de benfeitorias, condições de acesso a mercados, topografia e solo, cronograma de desembolsos, etc.). A Agência avaliava o projeto sob os critérios de viabilidade técnica, econômica e ambiental, bem como a capacidade de geração de recursos suficientes para a amortização do empréstimo. Se o projeto fosse aprovado, o agente financeiro liberava os

recursos necessários à compra da terra diretamente ao proprietário e ao pagamento das obras de infra-estrutura e prestação de serviços.

A Resolução nº 168 (04/01/2002) do Conselho Curador do Banco da Terra estabeleceu que os membros das Agências Estaduais ou Regionais e dos Núcleos Municipais deviam ser designados pela autoridade estadual ou municipal que firmou termo de adesão ao programa, sob o critério de competência técnico-profissional, não havendo qualquer obrigatoriedade de que fossem funcionários públicos. Foi fixada uma estrutura mínima para as agências segundo o número de famílias atendidas por ano, estratificadas em 5 categorias de aporte administrativo, tecnológico e logístico. Cabia à Agência estabelecer parcerias e convênios com entidades a fim de assegurar assistência técnica às áreas, bem como definir um plano anual de aplicação e de metas.

A apresentação do *modus operandi* do Banco da Terra aqui feita seguiu apenas as referências documentais oficiais. Na prática, predomina a desinformação pública acerca do modo de funcionamento do Banco da Terra, o que contrasta agudamente com a imensa propaganda que o governo Cardoso fez a respeito daquele instrumento. Boa parte do que foi estabelecido nos registros documentais nunca existiu, jamais saiu do papel. Não é difícil perceber o porquê: trata-se de um misto extremamente confuso e contraditório de planejamento estatal e ativação de mercado imobiliário. Por exemplo: todo discurso em torno da elaboração de programas de reordenamento fundiário (PRFs) supunha uma ação planejada do Estado, em nível municipal e/ou estadual, que não encontrava qualquer correspondência com a natureza do Banco da Terra, baseada na atomização das transações patrimoniais de compra e venda.

A enorme dificuldade que cerca o pesquisador interessado em analisar o desempenho do Banco da Terra se revela claramente quando se tenta sistematizar os resultados daquela experiência. Por exemplo, em fevereiro de 2003, o Ministério do Desenvolvimento Agrário disponibilizava documentos à consulta pública (BANCO DA TERRA, sem data-c; MDA, 2002) de acordo com os quais entre 1999 e 2002 o Banco da Terra teria gasto R\$ 926.269.678,00 e financiado cerca de 51.808 famílias em 21 estados da Federação.

Em maio de 2003 constava da página eletrônica do MDA a informação de que o Banco da Terra havia sido suspenso por “problemas operacionais” e estaria sob auditoria. Porém, nada foi divulgado a esse respeito até o presente momento (julho de 2004). Por outro lado, os atuais gestores do Fundo de Terras contestam as informações divulgadas pelo governo Cardoso, apresentando outros dados, ainda em caráter provisório. Assim, conforme as informações hoje disponíveis, o total de famílias que contrataram financiamento pelo Banco da Terra entre 1999 e 2002 teria sido apenas 29.715, 57% do que foi divulgado pelo governo anterior. Outra diferença: as operações do Banco da Terra teriam alcançado 17 estados, e não 21, como antes havia sido indicado. Segundo a nova base de dados, o gasto total com compra de terras e implantação de infra-estrutura foi de R\$ 636.567.464, 68,7% do total anteriormente apresentado<sup>137</sup>.

Trata-se de uma diferença muito significativa, a qual exige muitas explicações por parte dos gestores públicos. A discrepância entre as duas bases de dados se manifesta em inúmeras situações e de maneira aguda. De nada adiantaria detalhar os casos à exaustão,

---

<sup>137</sup> Dados fornecidos por e-mail ao autor em maio de 2004 por Marcellus Salles, então responsável pela gestão financeira do Fundo de Terras.

uma vez que o governo Lula vem elaborando uma nova base de dados que ainda guarda um caráter provisório. Sem outra alternativa melhor, este pesquisador decidiu levar em consideração somente os números mais recentes, abaixo apresentados.

**Quadro 6. Desempenho do Banco da Terra – 1999 a 2002**

Estados	Variáveis-chave	1999	2000	2001	2002	TOTAL	% Totais
Alagoas	Famílias Gasto R\$		102 1.919.670	230 3.964.437	408 7.087.758	740 12.971.865	2,4 2
Paraíba	Famílias Gasto R\$			307 4.919.266	488 7.098.962	795 12.018.228	2,6 1,8
Pernambuco	Famílias Gasto R\$				41 710.838	41 710.838	0,1 0,1
Piauí	Famílias Gasto R\$		125 1.559.436	492 5.053.152	800 8.203.254	1417 14.815.842	4,7 2,3
Rio Grande do Norte	Famílias Gasto R\$			15 224.200	502 6.828.115	517 7.052.315	1,7 1,1
Sergipe	Famílias Gasto R\$			430 6.501.223	283 4.710.701	713 11.211.924	2,3 1,7
Goiás	Famílias Gasto R\$		762 13.115.225	509 9.652.905	899 16.314.961	2.170 39.083.091	7,3 6,1
Mato Grosso	Famílias Gasto R\$			933 17.943.120	1.793 29.974.458	2726 47917578	9,1 7,5
Mato Grosso do Sul	Famílias Gasto R\$			985 18.405.320	247 4.442.516	1232 22847836	4,1 3,5
Tocantins	Famílias Gasto R\$			25 285.000	158 1.876.861	183 2.161.861	0,6 0,3
Espírito Santo	Famílias Gasto R\$		89 1.784.400	161 3.137.521	269 5.622.164	519 10544085	1,7 1,6
Minas Gerais	Famílias Gasto R\$		7 278.516	615 14.718.316	1.333 28.094.357	1955 43.091.189	6,5 6,7
São Paulo	Famílias Gasto R\$			1.034 31.116.960	971 28.776.347	2005 59.893.307	6,7 9,4
Rio de Janeiro	Famílias Gasto R\$			261 6.332.261	74 1.484.304	335 7.816.565	1,1 1,2
Paraná	Famílias Gasto R\$		186 7.268.506	894 27.933.177	666 17.721.412	1.746 52.923.095	5,8 8,3
Santa Catarina	Famílias Gasto R\$	1 38.000	778 20.602.808	2.032 58.620.054	1.326 38.417.716	4137 117.678.578	13,9 18,4
Rio Grande do Sul	Famílias Gasto R\$		784 14.692.949	4.275 88.746.559	3.425 70.389.759	8.484 173.829.267	28,5 27,3
<b>Total</b>	<b>Total de famílias</b>	<b>1</b>	<b>2.833</b>	<b>13.198</b>	<b>13.683</b>	<b>29.715</b>	<b>100</b>
<b>Total</b>	<b>Gasto total em R\$*</b>	<b>38.000</b>	<b>61.221.510</b>	<b>297.553.471</b>	<b>277.754.483</b>	<b>636.567.464</b>	<b>100</b>

Fonte: elaboração do autor a partir de informações fornecidas pela Unidade Técnica Nacional do Programa Nacional de Crédito Fundiário em maio de 2004.

\* Inclui gastos com compra de imóveis rurais e implantação de infra-estrutura.

Como se pode perceber, o Banco da Terra incidiu predominantemente na região Sul do país, a qual concentrou 48,2% do total de famílias financiadas e 54% do gasto, sendo que o estado do Rio Grande do Sul foi responsável por 28,5% e 27,3% dos respectivos

totais<sup>138</sup>. Houve, portanto, um deslocamento do eixo geográfico em relação ao seu antecessor, o Cédula da Terra, voltado para o Nordeste. O governo brasileiro nunca explicou o porquê desse deslocamento, nem tampouco as razões que levaram o estado do RS a ser o recordista nacional em número de famílias e em volume de recursos dispendidos pelo Banco da Terra, apesar do governo estadual na época ter se recusado a implementar o programa.

Em que pese a falta de informações oficiais a respeito desse processo, é possível aventar alguns fatores políticos que jogaram peso na mudança do eixo geográfico da ação pró-MRAM levada a cabo pelo governo Cardoso. Em primeiro lugar, deve-se ter em conta o quadro político mais amplo, dado pelo empenho do governo federal em nacionalizar o mecanismo de compra e venda de terras com o duplo objetivo de combater política e ideologicamente os movimentos sociais e instituir o MRAM como alternativa ao modelo desapropriacionista. Considerando o fato de que o Cédula da Terra já estava em operação em quatro estados do Nordeste (CE, PE, BA e MA) e no norte de MG, parece razoável supor que o governo federal tenha se orientado por uma lógica meramente expansionista ao implementar o Banco da Terra em outros estados.

Em segundo lugar, a região Sul apresenta uma demanda por terra significativa e, reconhecidamente, é o berço do MST. Por outro lado, há nos três estados da região um patronato rural bastante organizado, de modo que o embate com o MST sempre foi explícito, chegando a polarizar a vida política daqueles estados, tanto no meio rural como no meio urbano. Outro dado relevante que não pode ser deixado de lado: as federações sindicais do Sul nunca tiveram como bandeira importante a luta por terra, e nos três estados houve interesse manifesto dos segmentos sindicais na implantação do Banco da Terra como instrumento para atender a demandas de parte de sua base de representação. E existe mais um fator a ser levado em conta: pelos índices vigentes de produtividade, o governo federal de fato encontra dificuldades legais para realizar desapropriações de terra naquela região, uma vez que o grau de modernização da agricultura é mais elevado. Do ponto de vista do governo federal, portanto, o Sul concentrava diversas ordens de pressão: a presença forte do MST, a existência de organizações patronais bem articuladas, o apoio efetivo de federações e sindicatos de trabalhadores rurais e a dificuldade legal para realizar desapropriações. Não parece difícil perceber que, diante de tal quadro, o Banco da Terra fosse naquele momento um instrumento bastante oportuno para o governo federal levar adiante uma ação político-ideológica naquela região de maior envergadura.

Em terceiro lugar, havia uma particularidade no estado do Rio Grande do Sul: a eleição de Olívio Dutra em 1998, após uma campanha eleitoral bastante polarizada, marcada pela crítica às políticas implementadas pelo governo Cardoso e pelo apoio público dos movimentos sociais, especialmente do MST. Durante a campanha o PT havia se comprometido a levar adiante uma política de assentamentos rurais<sup>139</sup> em sintonia com as

---

<sup>138</sup> De acordo com os dados divulgados pelo governo Cardoso sobre o desempenho do Banco da Terra (BANCO DA TERRA, s/d-c; MDA, 2002), a região Sul teria sido responsável por 37,12% do total de famílias e 45,92% do total do gasto.

<sup>139</sup> Constitucionalmente, a competência para realizar desapropriações para fins de reforma agrária é restrita ao governo federal, de sorte que o governo Dutra utilizou basicamente o instrumento da compra de terras. Enquanto o Banco da Terra financiava os compradores que se habilitassem voluntariamente, o governo estadual comprava imóveis rurais conforme as suas prioridades. Ambos os instrumentos remuneravam os proprietários em dinheiro a preços de mercado. A

reivindicações dos movimentos sociais, o que despertou forte oposição do patronato rural e de parte dos grandes meios de comunicação. Para intensificar mais ainda a disputa política, o governo Dutra não apenas não assinou o termo de cooperação com o Banco da Terra, como manifestou-se contra o programa. Porém, a rejeição do governo estadual ao programa não foi suficiente para impedir a sua implementação, que acabou se dando através de uma articulação direta entre governo federal e prefeituras via associações de municípios. Além disso, a implantação do Banco da Terra contou com a participação ativa dos sindicatos de trabalhadores rurais<sup>140</sup>.

Praticamente nada se sabe a respeito do perfil sócio-econômico das pessoas que contrataram o financiamento do Banco da Terra. A única pesquisa nacional produzida a esse respeito foi rejeitada pelo governo Lula e sua divulgação foi proibida.<sup>141</sup> Já no que se refere à universidade, existem pouquíssimos trabalhos sobre o desempenho e os resultados do Banco da Terra, apesar da enorme propaganda e do forte embate político em torno desse programa. Todavia, ainda que de maneira esparsa, é possível recuperar alguns elementos sobre os dois estados onde o programa mais atuou: Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

O caso do Rio Grande do Sul é emblemático da intencionalidade do governo Cardoso de substituir a política de reforma agrária por relações de compra de venda. No triênio 2000-2002, a movimentação financeira do Banco da Terra registra o financiamento de 8.484 famílias e a compra de 100.604 hectares a um custo total de R\$ 172.429.027,92. Somado ao gasto de R\$ 1.400.240,47 com a implantação de infra-estrutura, chega-se ao gasto total de R\$ 173.829.267,00<sup>142</sup>. Para se ter idéia da superioridade absoluta do Banco da Terra em relação ao programa oficial de reforma agrária, basta assinalar que foram assentados pelo INCRA no mesmo período apenas 1.211 famílias em 26.671 hectares a um custo total de R\$ 21.798.463,71 (ANTONELLO, 2003: p. 10). Dividindo-se o total gasto com a aquisição de terra pelo número de hectares, chega-se a um resultado bastante assimétrico: enquanto o preço médio pago por hectare pelo INCRA foi de R\$ 817,00, o Banco da Terra pagou em média R\$ 1.713,00, mais do que o dobro.

O Banco da Terra foi implantado no RS a partir de 23 agências regionais. Como o governo estadual não aderiu ao programa, não houve uma agência estadual. As agências regionais operavam em articulação direta com as associações de municípios. O apoio de sindicatos de trabalhadores rurais e da sua federação (FETAG-RS) também jogou um papel importante no sentido criar as condições para a enorme capilarização do programa, a ponto de se registrar contratos do Banco da Terra em praticamente todos os municípios do estado

diferença residia em “quem” conduzia o processo: a oferta mercantil (vendedores voluntários) ou o interesse político do governo.

<sup>140</sup> Ilustração maior dessa articulação é dada pela trajetória política dos responsáveis pela implantação do Banco da Terra no Rio Grande do Sul. Ezídio Pinheiro cumpriu esse papel até 2000, e hoje é presidente da FETAG-RS. Vulmar Leite, que assumiu o seu lugar no biênio 2001-2 no comando do Banco da Terra, virou secretário estadual de reforma agrária do governo Germano Rigoto (PMDB), iniciado em 2003.

<sup>141</sup> No final de 2002, o MDA contratou a Universidade Federal de Viçosa para avaliar o perfil sócio-econômico dos beneficiários do Banco da Terra. O relatório foi entregue ao NEAD em março de 2003, sendo rejeitado sob a alegação de “graves problemas metodológicos”, conforme declarou o diretor do Programa Nacional de Crédito Fundiário ao autor em entrevista realizada em 25 de novembro de 2003. Por cláusulas contratuais, o relatório não pode ser divulgado sem autorização do governo federal.

<sup>142</sup> Dados fornecidos ao autor pela Unidade Técnica Nacional do Programa Nacional de Crédito Fundiário em maio de 2004.

– estado que tem nada menos do que 497 municípios. Um dos fatores responsáveis pelo elevado grau de cobertura geográfica do programa residiu no estímulo a contratos individuais, sobretudo por jovens (cerca de 3 mil, contabilizados até 2002), e não apenas via associações comunitárias. Por outro lado, não se observou, na mesma intensidade que em outros estados e em relação aos projetos anteriores (São José e Cédula da Terra), o fenômeno da criação de associações tão-somente para se ter acesso ao programa<sup>143</sup>.

De fato, o Banco da Terra operou sem metas e sem um plano estadual, seguindo uma lógica expansionista e não planejada. Por si só, este dado indica que a sua implementação dispensou qualquer estudo prévio que demarcasse áreas preferenciais de incidência – por exemplo, áreas de concentração de minifúndios e sem propriedades passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária. A rigor, aliás, tal demarcação não teria qualquer sentido, já que o Banco da Terra podia financiar a compra de áreas passíveis de desapropriação. Por essas razões, pode-se afirmar que o Banco da Terra em nada se assemelhou a um programa de crédito fundiário que fosse de fato complementar à política de reforma agrária. Eugênio Peixoto, ex-assessor da Contag e secretário nacional de reordenamento agrário a partir de 2003, destaca a lógica estritamente patrimonial do Banco da Terra:

O Banco da Terra tinha todo potencial para ser um excelente instrumento de transferência de recursos públicos para o proprietário de terra, porque não tinha nenhuma preocupação com o controle social sobre o preço da terra. Assim acontecia porque o Banco da Terra funcionava como uma agência que ganhava pontos se vendesse mais, como qualquer banco. A preocupação era realizar o negócio, (...) [funcionando] como se fosse uma imobiliária pública (entrevista ao autor em 28/11/2003).

A escala e a velocidade da implantação do Banco da Terra no RS tiveram forte impacto sobre a ação dos movimentos sociais, especialmente do MST. Na avaliação de frei Sérgio Görge, uma das lideranças populares mais expressivas daquele estado, o programa “diminuiu drasticamente a população camponesa nos acampamentos do MST” (entrevista ao autor em 13/04/2004). O mesmo diagnóstico foi elaborado por Vulmar Leite, coordenador do Banco da Terra: “(...) evidentemente que reduziu o potencial de mobilização de algumas regiões. O Banco da Terra retirou muita gente que iria para acampamentos (...). O Movimento [dos Trabalhadores Rurais Sem Terra] perde[u] força”.

Ao que tudo indica, as transações patrimoniais financiadas pelo Banco da Terra no RS envolveram, majoritariamente, pequenas propriedades, parte das quais inseridas num movimento de saída da atividade agrícola, como aponta frei Sérgio:

No RS, a esmagadora maioria foi transação de pequenas áreas. Conheço poucas áreas de porte médio (...) Quem vendeu [tinha] um perfil bem variado: aposentados, gente que tinha mais de uma área, herdeiros já em outra atividade econômica, gente que já abandonou o campo, pessoas da cidade que haviam comprado terra como reserva de valor, vendas entre parentes (entrevista ao autor em 13/04/2004).

---

<sup>143</sup> Informações fornecidas por Vulmar Leite, ex-coordenador do Banco da Terra no estado do Rio Grande do Sul, em entrevista a César Da Ros, doutorando pelo CPDA. Sempre que Vulmar Leite for citado, esta é a fonte.

Diagnóstico semelhante foi esboçado por Antonello:

As terras comercializadas, que receberam financiamento pelo Banco da Terra, normalmente, são glebas pertencentes a pequenos agricultores, que são dobradas, não adequadas para a mecanização e com pouca procura no mercado de terra. Estes imóveis, na maioria das vezes, pertenciam a pessoas de idade. Ou eram terras de herança adquiridas por um herdeiro ou os herdeiros não se acertavam e estas terras foram adquiridas por alguém que não era herdeiro (2003: p. 39).

Esse perfil de transação imobiliária se coaduna com a ação pulverizada do Banco da Terra no RS, da qual parte significativa foi constituída por contratos individuais. Talvez por isso mesmo a média de hectares por família (11,85 ha) dos projetos do Banco da Terra tenha ficado abaixo tanto do módulo fiscal do estado (em torno de 20 ha), como da média dos assentamentos do INCRA (22 ha/família).

Em nível nacional não se tem acesso a informações sobre o desenvolvimento produtivo dos projetos do Banco da Terra, nem tampouco sobre o pagamento da dívida contraída com a compra da terra, embora as primeiras prestações comecem a vencer no ano de 2004. Por essa razão, talvez o assunto venha a ganhar novamente alguma visibilidade na grande imprensa. De todo modo, no início do programa, diversas projeções foram realizadas (TEIXEIRA, 1999 e 2000; VIGNA & TEIXEIRA, 1999; DESER, 1999; BITTENCOURT, 2000) para se estimar a evolução dos custos de financiamento em relação à renda média agrícola auferida pelos pequenos agricultores. Com algumas pequenas variações, todas chegaram à conclusão de que as condições de pagamento do Banco da Terra eram extremamente proibitivas, dado o contexto macroeconômico de queda acentuada da renda agrícola e endividamento crescente do setor agropecuário.

No caso do RS, de acordo com frei Sérgio Görge, a situação dos beneficiários do Banco da Terra é bastante precária, a tal ponto de, atualmente, registrar-se a sua presença em acampamentos organizados pelo MST:

Hoje, passados quatro anos, o Banco da Terra passa a ser duramente questionado pelos próprios beneficiários. As terras são ruins, não têm assistência técnica (...) [e os beneficiários] não conseguiram pagar. Já há casos de beneficiários do Banco da Terra acampados (entrevista ao autor em 13/04/2004).

Ao que tudo indica, esta situação não é exclusiva do RS. Referindo-se ao estado de São Paulo, Gilmar Mauro, dirigente nacional do MST, assim comenta:

Os assentados pelo Banco da Terra aqui em São Paulo estão procurando o MST, querem entrar no MST, porque não conseguiram pagar o financiamento, não conseguiram sair da situação de miséria em que estavam. Foi muita propaganda para pouca realização (entrevista ao autor em 13/11/2003).

Situação semelhante vem sendo observada em todos os estados onde o Banco da Terra foi implementado, segundo Maria da Graça Amorim, dirigente da CONTAG:

Diariamente na CONTAG chegam trabalhadores querendo resolver o - problema do Banco da Terra. São problemas seríssimos mesmo, do tipo: associação que foi criada apenas para aquela finalidade, presidente da associação que desviou dinheiro e ninguém sabe nem quem era o presidente da associação, etc. (entrevista ao autor em 29/11/2003).

O segundo caso a ser aqui abordado é o de Santa Catarina, parecido em muitos aspectos com a experiência do Rio Grande do Sul, porém menos polarizado politicamente.

Analisando uma amostra de 390 propostas – de um total de 3091 aprovadas pela agência estadual do Banco da Terra entre 1999 e agosto de 2002 –, Camargo (2003: p. 81) mostra que, predominantemente, foram transacionados pequenos imóveis rurais. Separando as áreas vendidas por faixas de tamanho, chegou-se ao seguinte resultado: 21% tinham de 1 a 10 ha; 48% tinham de 10 a 20 ha; 24% tinham de 20 a 30 ha e apenas 7% tinham de 30 a 60 hectares.

Os valores recebidos pelos vendedores também reforçam o diagnóstico de que os imóveis eram pequenos, já que, na maioria dos casos, não se atingiu o teto máximo fixado pelo Banco da Terra. Discriminando os valores pagos aos proprietários, chegou-se ao seguinte quadro: 6% foram até R\$ 15 mil, 23% entre 15 e 25 mil, 41% entre 25 e 35 mil, 24% entre 35 e 40 mil e apenas 6% ultrapassaram o teto de R\$ 40 mil (CAMARGO, 2003: p. 81).

A partir das referências documentais exigidas para se ter acesso ao financiamento do Banco da Terra, Camargo pôde perceber que, apesar do discurso em favor do acesso a terra, as vendas através do Banco da Terra ensejaram dois processos contrários: o reforço à minifundização e o abandono da atividade agrícola. No primeiro caso, a base do argumento reside no fato de que a maioria dos imóveis transacionados eram pequenos:

Quanto aos motivos explicitados pelos vendedores justificando as razões pelas quais desfizeram-se de suas terras, pode-se verificar (...) que o maior percentual encontrado (22%) refere-se a vendedores que alegaram ter outra profissão ou já estarem aposentados. Já entre os 77% de agricultores que venderam suas terras, 18% expuseram estar interessados em adquirir outras terras, o que pode ser entendido pela continuidade na atividade agrícola, e outros 19% venderam parte da propriedade. Considerando que 69% das propriedades vendidas não possuíam mais que 20 ha de área, ou seja, menos de um módulo rural, percebe-se um agravamento no processo de minifundização desses agricultores (CAMARGO, 2003: p. 82).

No segundo caso, sustenta-se que, apesar de possibilitar o uso de terras antes inexploradas, a possibilidade de liquidez imediata oferecida pelo Banco da Terra favoreceu o abandono da agricultura por alguns produtores:

Totalizando os resultados, pode-se dizer que um percentual expressivo de terras negociadas (71%) não estava sendo utilizado diretamente pelos proprietários, sendo que 11% delas encontravam-se inexploradas (...) Mas, se por um lado tem-se agricultores adquirindo terras, por outro se pode perceber que 35 (11,7%), dos 300 agricultores que venderam suas terras, se utilizaram desse dinheiro para abandonar a agricultura. Pode ser acrescida a esse número também, parte dos 17 agricultores que estavam utilizando diretamente a terra e a venderam por alegarem falta de

condições para explorar. Especialmente para esses agricultores, que estão com problemas financeiros e/ou desmotivados com a atividade agrícola, o fato de receber vinte, trinta ou quarenta mil reais à vista pela venda das terras acaba sendo uma possibilidade de buscar alívio a eventuais dificuldades financeiras, um irresistível negócio em curto prazo (CAMARGO, 2003: p. 83).

Quanto ao perfil dos beneficiários, novamente Camargo (2003: p. 68) oferece algumas pistas. De acordo com a amostra examinada, pôde-se constatar que: 60% eram pequenos arrendatários; 21% eram minifundiários (proprietários de menos de um módulo fiscal, igual a 20 ha), sendo que 80% dos imóveis tinham entre 2 e 10 ha; 16% auto-declarados jovens eram, na maioria, filhos de agricultores que ainda viviam com os pais; somente 3% eram assalariados rurais. Portanto, um perfil diferente do conjunto de beneficiários do Cédula da Terra, em grande parte constituído de trabalhadores assalariados temporários (diaristas). Porém, em comum com os beneficiários do Cédula havia a situação de empobrecimento, ainda que menos aguda em termos absolutos, o que pode ser verificada pelo patrimônio e pela renda familiares:

Quanto ao patrimônio, somente 9% dos mutuários possuíam casa sem, no entanto, serem proprietários do terreno. Outros 8%, contudo, possuíam casa e terreno, ao passo que 6% possuíam somente o terreno. Um número muito alto, o equivalente a 78% dos beneficiários, não possuía nem casa nem terreno. Esses dados, associados ao fato de 66% deles não possuir meio de transporte algum, e 57% não possuírem sequer um animal, demonstram que, embora esses beneficiados apresentassem poucas garantias para obtenção do empréstimo, ainda assim o conseguiram (...) Quanto às rendas declaradas pelos beneficiários na proposta de financiamento, (...) 77% dos agricultores não ultrapassam a renda mensal superior a 400 reais o equivalente a 1,6 salários mínimos. [Porém,] estas foram as rendas declaradas pelos agricultores que gostariam de obter o empréstimo do Banco da Terra. Pode-se estar diante de uma situação onde não necessariamente estes valores sejam os verdadeiros, já que eles podem ter sido superestimados, na ânsia de obterem a aprovação da proposta de financiamento (CAMARGO, 2003: p. 69-70)

Pelos cálculos de Camargo (2003: p. 71-9), pode-se esperar um quadro de inadimplência quase generalizado, uma vez que um financiamento de R\$ 30 mil se transformaria, ao final de 20 anos, em cerca de R\$ 55.514,83, bem acima do total que deveria ser pago ao INCRA (R\$ 37.434,00) caso a terra tivesse sido desapropriada. Levando em conta a necessidade de se buscar crédito para produção (Pronaf), além da dívida fundiária haveria a dívida com o crédito produtivo, configurando uma superposição de prestações que alimentaria um circuito de endividamento crônico.

A julgar pelos elementos levantados sobre os dois casos principais de atuação do Banco da Terra, não se pode sustentar que a dinamização do mercado fundiário pela ação imobiliária do programa tenha favorecido a saída de produtores supostamente menos eficientes e a entrada de produtores mais eficientes, conforme estabelece as linhas centrais do MRAM, porque, ao que tudo indica, não haverá condições de extrair da atividade agrícola renda suficiente para pagar as prestações do financiamento. Por outro lado, o fato das transações patrimoniais terem sido, em sua grande maioria, entre pequenos

proprietários, revela que não houve qualquer mudança no grau de concentração fundiária daqueles estados. O que houve foi simplesmente uma ativação do mercado imobiliário, sem qualquer articulação com uma política de desenvolvimento rural. A pulverização e a capilarização de pequenas transações nos dois estados onde o Banco da Terra mais fortemente incidiu revelam com clareza a intencionalidade política do programa: disputar pela base a adesão de trabalhadores rurais, esvaziando o poder de convocação e mobilização dos movimentos sociais, especialmente do MST.

#### **8.4. Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural**

A quarta experiência foi o Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural (CFCP, ou *Land-Based Poverty Alleviation Project I*), criado em 2001 e ainda em vigência, pois foi incorporado ao Programa Nacional de Crédito Fundiário instituído no final de 2003 pelo governo Lula.

O projeto foi concebido para ter um orçamento total de EUR 436,4 milhões, cuja integralização adviria de quatro fontes: EUR 218,2 milhões via empréstimo do Banco Mundial (50% do total), EUR 174,6 milhões do governo federal via Banco da Terra (40%), EUR 21,8 milhões dos governos estaduais (5%) e EUR 21,8 milhões das associações comunitárias, principalmente sob a forma de trabalho (5% do total) (BANCO MUNDIAL, 2000b).

Tal como no Cédula da Terra, o CFCP foi estruturado em cinco componentes, cujos custos foram assim estimados: a) compra de terra, que consumiria EUR 173,7 milhões (40% do total); b) investimentos complementares, aos quais seriam destinados EUR 214,3 milhões (49% do total); c) capacitação e assistência técnica, cujo gasto seria de EUR 13,3 milhões (3% do total); d) administração, supervisão e monitoramento, responsável por EUR 26,8 milhões (6,1% do total); e) avaliação de impacto e propaganda, que consumiria EUR 8,3 milhões (1,9% do total) (BANCO MUNDIAL, 2000b). Note-se que os recursos para assistência técnica – elemento central de qualquer projeto na área agrícola – são pouco significativos quando comparados com as rubricas de “administração, supervisão e monitoramento” e “avaliação de impacto e propaganda”.

O projeto tem como meta beneficiar 50 mil famílias em 14 estados (BA, SE, AL, PE, PB, RN, CE, PI, MA, MG, ES, PR, SC e RS), sendo 40 mil no Nordeste, 5 mil no Sudeste e mais 5 mil no Sul. Novamente, portanto, inverteu-se o eixo, priorizando a região nordestina. A meta global é beneficiar 250 mil famílias em 10 anos, num projeto que teria ainda mais duas fases, o que alcançaria o custo total de US\$ 2 bilhões, sendo US\$ 1 bilhão via empréstimo do Banco Mundial. As próximas duas fases já foram aprovadas pela diretoria do Banco e sua concretização dependerá do interesse do governo brasileiro, da execução do projeto e do formato dos acordos futuros com o Banco Mundial.<sup>144</sup>

Inicialmente (BANCO MUNDIAL, 2000b), previu-se que o CFCP começaria a ser implementado em fevereiro de 2001 e seria concluído em setembro de 2004. Ocorre que o acordo de empréstimo só foi fechado em 16 de julho de 2001 e, na prática, o CFCP teve início apenas em abril de 2002. Houve, portanto, um atraso de um ano, atribuído pelo Banco Mundial ao fato de que o Cédula da Terra ainda estava em operação e não havia

---

<sup>144</sup> De acordo com Danilo Prado Garcia, diretor do PNCF, há uma tendência do Brasil mudar o formato dos acordos de empréstimo com o Banco Mundial, deixando de negociar projetos de investimento único em áreas específicas em favor de pacotes de programas setoriais (SWAPs) (entrevista ao autor em 25 de novembro de 2003).

recursos do governo brasileiro para atender aos dois projetos concomitantemente<sup>145</sup>. De sorte que o governo Lula solicitou e o Banco Mundial aprovou uma prorrogação do acordo de empréstimo até agosto de 2006. Como a desvalorização do Real não correspondeu a um aumento de custos na mesma proporção, estima-se que o governo federal cancelará cerca de EUR 45 milhões do acordo de empréstimo da primeira fase, mas poderá, ainda sim, financiar cerca de 60 mil famílias, dez mil a mais do que a meta inicial estipulada.<sup>146</sup>

O CFCP financia a compra de imóveis rurais menores de 15 módulos fiscais e imóveis produtivos de qualquer tamanho. Como regra geral, proíbe a aquisição de áreas passíveis de desapropriação (i.e., imóveis acima de 15 módulos fiscais considerados improdutivos), mas admite exceções, desde que o caso seja avaliado conjuntamente pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, Banco Mundial, CONTAG e estados participantes e aprovado pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CFCP, 2002).

Também, como regra geral, o acesso ao CFCP se faz por meio de associações comunitárias, tal como no Cédula da Terra. Porém, diferentemente deste, admite-se o acesso individual em casos excepcionais, o que também era permitido pelo Banco da Terra.

De acordo com o manual de operações do CFCP (2002), a estrutura institucional de gestão do projeto foi montada da seguinte maneira: a) as organizações comunitárias elaboram as propostas de financiamento (para aquisição de terras e investimentos complementares); b) os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) verificam a elegibilidade dos beneficiários e opinam sobre todas as propostas iniciais de financiamento, constituindo, assim, a primeira instância consultiva e de monitoramento do projeto; c) os estados participantes, principais encarregados da execução do CFCP, definem os planos de implementação do projeto, que contêm as diretrizes básicas, as áreas prioritárias e a estratégia de ação no Estado, bem como as metas anuais para cada área; os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável são as instâncias decisórias estaduais, pois a eles compete aprovar esses planos, bem como analisar e aprovar cada proposta de financiamento e cada operação de compra e venda; em cada estado participante, uma Unidade Técnica Estadual, órgão executor do projeto no estado, deve assegurar a tramitação e monitorar a execução das propostas de financiamento; os estados podem também contar com a participação dos órgãos estaduais de terras, principalmente para a verificação da elegibilidade dos imóveis selecionados para aquisição pelos beneficiários e dos preços inicialmente acordados entre as partes (compradores e vendedores); d) em nível nacional, compete ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS, que sob o governo Lula passou a chamar CONDRAF) estabelecer as diretrizes globais e as metas anuais do projeto, contidas no plano nacional de implementação do projeto, bem como assegurar a harmonia entre este plano e os planos estaduais e avaliar a execução do CFCP como um todo; e) a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) participa da gestão e da execução do CFCP, e as federações de trabalhadores na agricultura (FETAGs) e os sindicatos de trabalhadores rurais participam através dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Deve-se notar que, sob o governo Cardoso, o arranjo institucional de gestão do CFCP teve algumas particularidades que diferiam daquele criado para executar o Banco da

---

<sup>145</sup> Dados fornecidos por João Barbosa de Lucena, ex-funcionário e atual consultor do Banco Mundial, em entrevista ao autor realizada em 19 de fevereiro de 2004.

<sup>146</sup> Dados fornecidos por Danilo Prado Garcia, em entrevista ao autor realizada em 25 de novembro de 2003.

Terra. Não se montou uma estrutura nova e exclusiva, como foi o caso do Banco da Terra. Por um lado, a gestão do CFCP aproveitou o conjunto de unidades técnicas criadas desde o início dos anos 90 para gerir os Programas de Combate à Pobreza Rural (PCPRs) do Banco Mundial no Nordeste. Por outro, foi integrada ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) e aos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRSs), arenas mais plurais, o que conferia ao CFCP uma capilaridade e uma legitimidade potencialmente maiores do que aquelas obtidas pelo Banco da Terra.

De acordo com o manual de operações do CFCP (2002), são elegíveis as seguintes categorias de trabalhadores: a) trabalhadores rurais sem terra (assalariados permanentes ou temporários, diaristas, etc); b) pequenos produtores rurais com acesso precário à terra (arrendatários, parceiros, meeiros, agregados, posseiros, etc); c) proprietários de minifúndios, ou seja, proprietários de imóveis cuja área não alcance a dimensão da propriedade familiar e seja comprovadamente insuficiente para gerar renda capaz de lhes proporcionar o próprio sustento e o de suas famílias.

Por sua vez, as condições de elegibilidade são: a) estar organizado em associação ou outra forma de organização comunitária legalmente constituída; b) ter renda familiar anual inferior a R\$ 4.800 (quatro mil e oitocentos reais) e patrimônio familiar inferior a R\$ 9.000 (nove mil reais), não considerada a casa de moradia da família; c) não ter sido beneficiário de quaisquer outros programas de reforma agrária (federal, estadual, municipal); d) não ser funcionário público (federal, estadual, municipal); e) estar disposto a assumir o compromisso de tomar – e posteriormente pagar – empréstimo para a aquisição de terras e de contribuir com 10% dos custos dos investimentos comunitários complementares (o que ocorre na forma de mão-de-obra e materiais); f) ter, no mínimo, 5 anos de experiência com a exploração agropecuária, a qual deve ser atestada por sindicatos de trabalhadores rurais (no Banco da Terra, admitia-se que sindicatos patronais também cumprissem essa função); g) não ter sido, nos últimos três anos, contados a partir da data de apresentação do pedido de amparo ao Programa de Crédito Fundiário, proprietário de imóvel rural com área superior à de uma propriedade familiar; h) não ser promitente comprador ou possuidor de direito de ação e herança em imóvel rural. Note-se que, em relação ao Banco da Terra, houve um rebaixamento acentuado do teto de renda fixado para o acesso ao financiamento, o que mostra a intenção de atingir uma camada muito pobre da população rural.

Tal como o Projeto São José e o Cédula da Terra, o CFCP foi dividido em dois subcomponentes, um voltado para a aquisição de terra (SAT) e outro para investimentos comunitários (SIC). A lógica é a mesma: quanto menor o gasto com a compra do imóvel, mais recursos sobriariam para os investimentos sócio-produtivos.

O financiamento contraído pelo CFCP tem prazo de carência de 3 anos e amortização em 20 anos, e estabelece como garantia a alienação do imóvel financiado. Sob o governo Cardoso, o teto de empréstimo por família era de R\$ 15 mil nas regiões Sul e Sudeste e de R\$ 12 mil nos estados do Nordeste, com juros fixos de 6% ao ano, sem correção monetária. Cada família tinha direito ao recebimento de uma quantia não reembolsável (i.e., concedida a fundo perdido) no montante máximo de até R\$ 2.400 (dois mil e quatrocentos reais) para a sua instalação no imóvel adquirido. Esse apoio era parte integrante do montante definido para os investimentos comunitários e estava, portanto, incluído no teto de financiamento. Também se previa a contratação de assistência técnica por parte das associações, cujo custo podia atingir até 8% do valor total do contrato para os SIC de cada organização.

Apenas em 2002, último ano do governo Cardoso, começou a execução do CFCP. Apesar do apoio ostensivo da CONTAG, os seus resultados foram mínimos: atingiu somente 3.024 famílias, abrangendo uma área de 69.414 hectares em sete estados (BA, CE, MA, PB, PE, PI, RN) e financiando a compra de imóveis rurais no valor total de R\$ 12.093.861. O quadro abaixo apresenta as informações disponibilizadas pelo governo federal sobre o desempenho do projeto.

**Quadro 7. Desempenho do Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural em 2002**

Estados	Famílias	Área (hectares)	Total contratado em R\$ aquisição de terra + implantação de infra-estrutura
Bahia	752	14.777	3.110.016
Ceará	181	6.346	1.018.741
Maranhão	1.341	32.991	4.395.170
Paraíba	106	1.679	784.185
Pernambuco	314	6.246	2.087.292
Piauí	247	6.725	825.512
Rio Grande do Norte	83	650	422.288
<b>TOTAL</b>	<b>3.024</b>	<b>69.414</b>	<b>12.643.203</b>

Fonte: elaboração do autor, com base em informações fornecidas pela Unidade Técnica Nacional do Programa Nacional de Crédito Fundiário em março de 2004.

Observe-se a desproporção dos resultados alcançados pelo Banco da Terra e pelo CFCP durante o ano de 2002, evidenciando a prioridade dada pelo governo Cardoso ao primeiro em relação ao segundo. Tal assimetria refletiu na própria implantação do CFCP, bastante conturbada. O documento do Banco Mundial que formaliza a solicitação de empréstimo data de novembro (BANCO MUNDIAL, 2000b), mas o acordo de empréstimo efetivamente só foi assinado em julho de 2001 (BANCO MUNDIAL, 2001d). O início do programa, por sua vez, ocorreu apenas em abril do ano seguinte. Considerando que a contrapartida do governo federal deveria vir através do Banco da Terra e, tendo em vista que o Banco da Terra – enquanto programa – teve grau de execução elevado (VIGNA & SAUER, 2001: p. 167-8), não é difícil perceber que havia de fato uma disputa interna no governo em relação à destinação dos recursos aportados no Banco da Terra. Porém, essa disputa não se travou em relação a uma crítica aos pressupostos do modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial, pois ambos os programas foram nele inspirados.

Prevista no acordo de empréstimo com o Banco Mundial, a avaliação de desempenho do projeto ainda não havia sido contratada pelo governo brasileiro em março de 2004, de modo que se trata de um projeto ainda a ser inteiramente estudado. Um quadro comparativo do Cédula da Terra, do Banco da Terra e do CFCP pode ser encontrado no anexo a este trabalho.

### **8.5. Sinalizações pós-2002: continuidades e discontinuidades**

A experiência brasileira com os programas orientados pelo MRAM durante o governo Cardoso consumiu cinco anos e foi uma das mais abrangentes em nível internacional. Em termos de famílias financiadas, ficou atrás apenas da África do Sul, considerando-se o mesmo intervalo de tempo (ver item 9.1.). Em nenhum outro país se gastou tanto com o financiamento de compra de terras para tantos trabalhadores rurais

como no Brasil (ver item 9.4.), assim como nenhum outro país contratou tal volume de empréstimos junto ao Banco Mundial (ver item 5.3.).

O Cédula da Terra foi concluído em dezembro de 2002. Portanto, tratou-se de uma experiência iniciada e encerrada inteiramente sob o governo Cardoso.

O caso do Banco da Terra/Fundo de Terras é diferente, pois nunca se resumiu a um projeto ou programa. Sua natureza institucional é a de um fundo de terras criado pelo Congresso Nacional. Por isso, constitui-se num instrumento de caráter *permanente*. Pode-se mudar regras de funcionamento ou condições de financiamento, mas, enquanto Fundo de Terras, ele persiste, a menos que o próprio Congresso, por maioria absoluta, o extinga.

Inexiste tal possibilidade, porque essa modalidade de ação pública fundiária interessa ao patronato rural, como foi mostrado anteriormente (item 7.2.). Mas não só por essa razão. De fato, o governo Lula, redefinindo alguns parâmetros, incorporou sistematicamente o Fundo de Terras à sua política fundiária, fortalecendo sua utilização como instrumento de longo prazo para financiamento de compra de terras.

Por outro lado, enquanto programa, o Banco da Terra foi substituído pelo novo “Consolidação da Agricultura Familiar” (CAF), criado em outubro de 2003. Tal como no esquema anterior, sua fonte de financiamento é nacional, sem recursos do Banco Mundial. Entretanto, essa situação pode ser provisória, já que o BIRD vem revendo suas próprias normas no tocante à proibição de empréstimos para compra de terras aos países clientes.

O MDA vem firmando termos de cooperação entre o CAF e os governos estaduais, a fim de implantá-lo no maior número possível de estados. Foram modificados o nome e alguns itens referentes às condições de financiamento (PNCF, 2003a e 2003b; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003; BANCO CENTRAL, 2003), mas a lógica do CAF permanece a mesma do Banco da Terra.

Já o CFCP, embora tenha sido criado pelo governo Cardoso, efetivamente será executado pelo governo Lula, fazendo parte da sua política agrária. Além da fase atual, cuja conclusão foi adiada para 2006, já foram aprovadas pela diretoria do BIRD mais duas outras fases. Se efetivamente executadas, o programa seria concluído apenas em 2012 – portanto, teria uma década de duração – e financiaria a compra de terras por cerca de 250 mil famílias. Para realizar as três fases, o Brasil teria de tomar um empréstimo do BIRD da ordem de US\$ 1 bilhão, aportando quantia igual como contrapartida nacional através do Fundo de Terras. Trata-se de empréstimo, e não doação, o que significa dizer que as quantias deverão ser devolvidas ao Banco com juros vigentes no mercado internacional.

Em novembro de 2003 foi criado o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), que incorporou a gestão do CFCP e do Fundo de Terras (PNCF, 2003), além de uma nova linha de crédito fundiário dirigida ao público jovem, especialmente filhos de pequenos agricultores da região Sul do país. Subordinado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, o PNCF tem como meta financiar a compra de terras por 130 mil famílias até 2006, ao passo que a meta do programa de reforma agrária (desapropriações) é assentar 400 mil famílias no mesmo período (MDA, 2003). Portanto, o PNCF corresponde a pouco mais de 30% das metas do programa de reforma agrária.

Embora o governo federal afirme tratar-se de uma política complementar às desapropriações, a magnitude das metas e dos recursos do PNCF, por si só, demonstra que o discurso do governo não se sustenta.

De acordo com Sampaio et al. (2003: p. 46), foram assentadas 338.191 famílias através da desapropriação no período de oito anos (1995 a 2002). Somando o número de famílias que contrataram empréstimos pelos quatro programas orientados pelo MRAM (São

José, Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário de Combate à Pobreza), chega-se a um total de aproximadamente 39 mil, equivalente a cerca de 12% do total de famílias assentadas via desapropriação. Descontando-se os anos de 1995 a 1997 – pois os programas orientados pelo MRAM passaram a ter expressão quantitativa considerável apenas a partir de 1998 –, o percentual de seus resultados aumenta em relação ao desempenho das desapropriações, porém não chega aos 30% estabelecidos pelo governo Lula. Conclusão: em termos de famílias, as metas do PNCF do governo Lula são *mais elevadas* do que toda a experiência do governo Cardoso com os quatro programas orientados pelo MRAM.

Há mais. Nos termos em que vem sendo reestruturado e negociado com a área econômica do governo, o Fundo de Terras operaria como um instrumento de longo prazo – as projeções atuais estimam trinta anos de duração. Assim, até 2010, o Fundo receberia recursos do Tesouro Nacional e, partir de então, teria condições de se auto-financiar pela aplicação no mercado financeiro, o que permitiria devolver ao Tesouro parte dos recursos nele aportados (PNCF, 2003b). É o explica Danilo Prado Garcia, diretor do PNCF:

Os agricultores vão pagar uma parte do que eles receberam e a própria gestão do fundo, (...) da aplicação no mercado financeiro, etc., vai otimizar esses recursos de forma a ter um melhor retorno possível para o Tesouro (...) A idéia de trabalhar com 30 anos é mostrar que o Tesouro, colocando algo em torno de R\$ 3,5 bilhões no Fundo durante 10 anos, o Fundo teria condições de prolongar sua ação por mais 20 anos. Essa é a nossa proposta atual em discussão na Fazenda: o Tesouro coloca dinheiro até 2010 e o Fundo, com recursos próprios, só começa a devolver ao Tesouro em 2011. Durante todo esse tempo, se constitui como um fundo e, a partir de 2011, faz duas coisas: devolve uma parte para o Tesouro e continua a implementar sua política. O Fundo continuaria até 2030 tendo capacidade de investir em programas de crédito fundiário sem necessitar de recursos do Tesouro, já devolvendo para o Tesouro, e aí o Tesouro vai recebendo recursos do Fundo e o retorno dos pagamentos, dos financiamentos. É uma espécie de um pacto que estamos propondo à área econômica: deixem-nos constituir um fundo que nos permita ter uma política de longo prazo (entrevista ao autor em 25/11/2003).

O redesenho do Fundo de Terras levado adiante pelo atual governo sinaliza a tentativa de consolidação de uma mudança – iniciada pelo governo anterior – no aparato estatal dirigido à questão fundiária, pois almeja aperfeiçoar e fortalecer um instrumento de caráter permanente voltado ao financiamento público à compra de terras por agentes privados, potencialmente em todo território nacional. Embora o decreto que regulamenta o Fundo abra a possibilidade de que os recursos nele aportados sejam também utilizados para a construção de infra-estrutura nos assentamentos criados pelo programa de reforma agrária, nenhum percentual foi estabelecido a esse respeito até o presente momento.

Há, porém, uma descontinuidade importante em relação ao governo Cardoso: a legitimação política por parte de organizações sindicais nacionais, traduzida na participação da CONTAG e, secundariamente, da FETRAF-Brasil, na gestão e no controle social dos programas orientados pelo MRAM. Os resultados desses programas, bem como toda gama de negociações políticas envolvidas nesse arranjo triádico – governo, entidades sindicais e Banco Mundial – são ainda muito recentes e dependerão do desempenho do programa de reforma agrária do atual governo, devendo ser objeto de avaliação nos próximos anos.

## **PARTE III**

# **ADESÕES E CRÍTICAS EM NÍVEL INTERNACIONAL**

## CAPÍTULO IX

### **Posições sobre o modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial**

É possível distinguir, no debate internacional a respeito do MRAM, quatro posições principais, que versam sobre: a) suas potencialidades, apesar de problemas de ordem operacional; b) a defesa de sua experimentação, porém sob críticas parciais; c) a realidade dos mercados de terra (especialmente na América Latina) e as limitações para a sua implantação; d) a natureza negativa do modelo e de sua matriz. Este trabalho não só se identifica com a última posição, como busca dar-lhe maior sistemática e densidade. A seguir, todas são esboçadas.

#### **9.1. Potencialidades: do elogio prematuro a críticas quanto à forma de implementação e ao formato adotado**

Nesta primeira posição encontram-se os proponentes do MRAM (DEININGER & BINSWANGER, 1998 e 1999; DEININGER, 2001a e 2001b; BANCO MUNDIAL, 2003a). Exceto para o caso brasileiro, é difícil conhecer detalhadamente as análises atuais do Banco Mundial sobre as experiências em curso, devido a um misto de ausência de avaliações mais recentes e inexistência de relatórios disponíveis à consulta pública. A oportunidade para efetivamente se fazer uma apresentação pública dos resultados alcançados não foi aproveitada dessa maneira. Isto porque o ciclo de conferências e consultas regionais nos cinco continentes, do qual resultou o último relatório sobre políticas de terra do Banco Mundial (2003a), teve um público bastante restrito e selecionado e foi objeto de críticas por parte da Via Campesina. Além disso, o próprio relatório é evasivo, quando não omissivo, em relação aos resultados concretos da implementação do MRAM. Tanto assim que é insignificante o escopo de informações dedicado à apresentação e à análise das experiências em curso no Brasil, na África do Sul e na Colômbia (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 147-50). Já os casos da Guatemala, de Honduras, do Zimbábue, das Filipinas e de El Salvador sequer são mencionados, embora lá estejam em curso programas orientados pelo MRAM (cf. BORRAS, 2003; MOLINA, 2001; GAROZ & GAUSTER, 2003; MOYO & MATONDI, 2003). Diante da falta de acesso a documentos mais recentes, resta ao pesquisador acompanhar textos publicados esparsamente e de maior circulação. Feita essa ressalva, pode-se detectar a insistência do Banco Mundial quanto à aplicabilidade do MRAM, mas de maneira diferenciada conforme o país.

Em meados de 1998, o Banco Mundial declarava que os programas orientados pelo MRAM conformavam uma nova geração de projetos a ser exportada para diferentes países, todos marcados por grave problema agrário e conflitos sociais. Em documento referente à Guatemala, afirmava o Banco que:

El éxito de la nueva generación de los proyectos de reforma de tierra en Sudáfrica, Brasil y Colombia ha establecido un modelo alternativo (...) a reformas de tierra administrativas que pueden ser una base de experimentación en otros países (BANCO MUNDIAL, 1998a: p. 4).

Para o caso brasileiro, porém, foi visto na segunda parte deste trabalho que nada autorizava tal diagnóstico, uma vez que sequer a avaliação preliminar do projeto-piloto tinha sido concluída (de fato, isto só ocorreria exatamente um ano depois). Entretanto, como estavam àquela altura as experiências colombiana e africana?

No caso da Colômbia, o Banco Mundial procedia com a mesma exaltação. Em 1999, por exemplo, quando a experiência alcançava o seu quinto ano de existência, os proponentes do modelo afirmavam que:

Na Colômbia, as avaliações mostram que os resultados de um programa-piloto baseado na comunidade são claramente superiores àqueles obtidos por programas anteriores e que os agricultores anteriormente sem terra são capazes de estabelecer operações agrícolas altamente produtivas (DEININGER & BINSWANGER, 1999: p. 268).<sup>147</sup>

A situação, porém, estava longe de ser positiva, quando se lê atentamente os próprios documentos oficiais. Implementado a partir de 1994, quando foi promulgada a Lei nº 160/94, as expectativas do Banco Mundial quanto ao resultados do programa de “reforma agrária negociada” (DEININGER, 1998) tiveram um trajeto bastante sinuoso e, a rigor, ainda não haviam se realizado. A meta de distribuir um milhão de hectares em quatro anos não fora alcançada, a ponto de se qualificar a implantação do programa como “desapontadoramente lenta” (DEININGER, 2000: p. 218). Os proponentes do MRAM assinalam que os primeiros dois anos de sua implementação na Colômbia apresentaram “falhas cruciais” (DEININGER, 2000: p. 220), as quais, na sua avaliação, giraram em torno de três aspectos.

Em primeiro lugar, pela lei nº 160/94, foi destinado um montante muito elevado de subsídio (cerca de 70% do custo total da terra, podendo chegar à quantia máxima de US\$ 21 mil), por si só visto como um problema pelo Banco Mundial, que foi agravado pelo fato de que tal subsídio incidia apenas sobre a compra da terra (portanto, os investimentos produtivos ficavam de fora). Os restantes 30% necessários para a compra do imóvel deveriam vir de recursos próprios ou de empréstimos junto a bancos privados a juros de mercado. A elevada quantia subsidiada estimulou o conluio entre vendedores e compradores para superfaturamento das transações imobiliárias, de modo que o preço das terras compradas através do MRAM foi mais alto que o preço pago pelo modelo desapropriacionista (DEININGER, 2000: p. 219, nota 17). Os recursos disponíveis foram rapidamente consumidos nessas transações, que privilegiaram terras desenvolvidas e de boa infra-estrutura, o que, na opinião dos proponentes do MRAM, deve ser evitado:

As doações chegaram a 70% do preço negociado de compra da terra (...) Contudo, a doação estava restrita às compras de terras e não poderiam ser usadas para a realização de investimentos complementares. Isso gerou incentivos para conluio entre vendedores e compradores para superfaturarem os preços de terra, dividirem, entre eles, o excedente e deixarem o governo pagar a conta. A estrutura de incentivo resultante era fortemente tendenciosa a favor da transferência de terras agricultáveis

---

<sup>147</sup> “In Colombia evaluations show that the results of a community-based pilot program are clearly superior to those of previous programs and that formerly landless cultivators are able to establish highly productive agricultural operations” (DEININGER & BINSWANGER, 1999: p. 268).

desenvolvidas com boa infra-estrutura, e já bem dotadas em termos de investimentos complementares. Isso tendeu a reduzir a reforma agrária à mera redistribuição de bens existentes ao invés da geração de novos bens, o que seria obtido se fossem priorizadas as terras subutilizadas e se os beneficiários fossem auxiliados para assumirem investimentos significativos (DEININGER, 2000: p. 219).

O programa foi muito bem recebido pelos grandes proprietários de terras, interessados na renda fundiária viabilizada pelo elevado montante de subsídio oferecido exclusivamente para a compra de terras. De acordo com Deininger, o volume de subsídio deveria ser diminuído e direcionado também para investimentos produtivos:

Embora o alto nível de subsídio tenha recebido forte apoio de grandes proprietários de terras, a experiência, até o momento, indica que os beneficiários estariam mais bem servidos com uma doação mais modesta que pudesse ser utilizada tanto para compra da terra como para investimentos relacionados à implementação do novo empreendimento, isto é, ela indica que os 70% representam percentual muito elevado (DEININGER, 2000: p. 219, nota 16).

Em segundo lugar, de acordo com a avaliação feita pelo Banco Mundial, houve a necessidade de se rebaixar o teto de renda para ingresso no programa em um terço – da renda gerada numa área de 15 ha, passou-se à renda que seria gerada em 10 ha –, de modo que o programa focalizasse apenas aqueles que fossem considerados os mais pobres dentre os pobres (DEININGER, 2000: p. 219).

Em terceiro lugar, de acordo com Deininger, a experiência inicial acabou reproduzindo o padrão centralizado de decisão e execução, ficando sob a responsabilidade do INCORA, a agência central encarregada de realizar a política de reforma agrária. O corolário desse processo foi o baixíssimo grau de descentralização operativa, de socialização de informações, de participação social e de envolvimento do setor privado na prestação de serviços e na concessão de crédito:

O fato de haver pouco incentivo ao envolvimento de lideranças locais no estabelecimento efetivo das estruturas necessárias, significou que **foi difícil tornar o modelo operacional e assegurar a efetiva participação dos beneficiários. A falta de divulgação da Lei impediu o desenvolvimento de um processo verdadeiramente democrático em nível local.** O contínuo subsídio do INCORA afastou os fornecedores do setor privado e o “sucesso” continuou a ser definido em termos de transferir terras e de exaurir o orçamento em vez de definir pelo estabelecimento de empreendimentos rurais viáveis (DEININGER, 2000: p. 220, grifo meu).

Segundo a interpretação do Banco Mundial, a vinculação ao órgão estatal responsável pela execução da reforma agrária (o INCORA) foi uma das razões que explicam a “resistência institucional” que a implementação do MRAM teria sofrido (DEININGER, 2000: p. 218). De acordo com a avaliação realizada, esse tipo de situação

coloca o Banco numa situação difícil, na medida em que para implementar os programas orientados pelo MRAM necessita de recursos públicos<sup>148</sup> que são manipulados pela “burocracia central”. É o que teria acontecido na Colômbia e também em outros países, como afirma Klaus Deininger:

**Es difícil y hasta imposible implementar un modelo descentralizado e impulsado por la demanda de reforma agraria utilizando mecanismos y instituciones que han sido diseñados para facilitar una reforma agraria centralizada y expropiativa.** Sin embargo, dado que los recursos de los préstamos del Banco no pueden utilizarse para la adquisición de tierras, la capacidad del Banco para implementar inclusive un proyecto piloto a veces dependerá del cofinanciamiento precisamente de esas instituciones. **La experiencia ilustra que esto socavará no sólo la posibilidad de avanzar rápidamente (como en el caso de Zimbabwe) sino que también afectará el carácter del programa (como en Colombia)** (DEININGER, 2001a: p. 81, grifos meus).

A elaboração de projetos produtivos antes da compra de terras pelos próprios demandantes – um dos pilares do MRAM – de fato não ocorreu, o que, segundo Deininger (2000: p. 224), comprometia toda a racionalidade do programa, na medida em que não existia *a priori* uma referência acerca das potencialidades econômicas que orientasse o processo de negociação dos imóveis. Na prática, essa situação refletia a ausência de autonomia e protagonismo por parte dos que ingressavam no programa. Para Deininger, o resultado desse quadro foi a liderança dos agentes estatais na negociação do preço dos imóveis com os proprietários, processo que teria sido marcado por casos de corrupção:

Sem uma clara compreensão do potencial econômico das unidades produtivas a serem estabelecidas, do retorno esperado e das opções alternativas (dentro e fora do programa de reforma agrária) **a capacidade dos beneficiários em se engajarem em uma barganha significativa foi muito reduzida. Era simplesmente natural que o INCORA assumisse a liderança na negociação com o proprietário da terra**, um tipo de negociação que usualmente consistia em mera formalidade e geralmente resultava na aceitação do preço estabelecido por um avaliador “independente” contratado pelo próprio proprietário de terras e pago na proporção do valor avaliado da propriedade (DEININGER, 2000: p. 224, grifo meu).

Os baixíssimos resultados da implementação do MRAM na Colômbia forçaram o Banco Mundial a modificar seu roteiro. Assim, em 1997, foi iniciado um projeto-piloto focalizando apenas cinco municípios, na tentativa de introduzir modificações no formato do programa. A diretriz básica foi a de descentralizar e municipalizar o MRAM, com base em cinco eixos (DEININGER, 2000): a) a formulação de um “plano municipal de reforma agrária”, ao qual caberia identificar situações em que a possível oferta de terras fosse três

---

<sup>148</sup> Como já foi assinalado, de acordo com as suas normas internas, o Banco Mundial não pode financiar a compra de terras. Em 2002, porém, essa posição foi flexibilizada, pois a sua diretoria autorizou esse tipo de operação para um projeto desenvolvido no Malawi (país localizado no sudeste da África).

vezes superior à demanda potencial, de modo que um mercado de terras competitivo pudesse ser criado sem risco de sobrevalorização do preço da terra, como havia ocorrido anteriormente; b) a busca de parcerias em nível local que pudessem prestar serviços de assistência técnica (especialmente ONGs) e oferecer crédito e supervisionar a sua utilização pelos beneficiários (no caso, instituições financeiras privadas); c) a criação de novos procedimentos para a seleção dos beneficiários, que incluíam publicidade ampla sobre o programa e cadastro dos pretendentes ao financiamento em nível local – incluindo repartições públicas e delegacias de polícia (sic) –, aplicação de questionários sobre a experiência agrícola e situação sócio-econômica, diversos expedientes de pré-qualificação e avaliação e, por fim, publicidade sobre os resultados das avaliações; d) a formulação de projetos produtivos antes da aquisição da terra, a fim de orientar os potenciais beneficiários acerca das potencialidades em termos econômicos e agrícolas que um novo empreendimento encarna; somente após essa fase os pretendentes passariam à pré-seleção das propriedades; e) monitoramento permanente e avaliação de impacto, de modo a garantir a produção de informações necessárias ao cumprimento dos objetivos do programa.

A introdução dessas modificações na dinâmica do MRAM na Colômbia revelou, segundo a avaliação do Banco Mundial, a falta de “experiência” e “capacidade” dos beneficiários pré-selecionados para desempenharem as tarefas inerentes a uma “reforma agrária negociada”:

Dadas suas limitadas capacidades e experiência, os beneficiários geralmente não conseguem cumprir os passos exigidos por um tipo “negociado” de reforma agrária sem assistência. De fato, enquanto a maioria dos beneficiários pré-selecionados no piloto possuía algum tipo de experiência em agropecuária, quase um quarto destes era analfabeto e 70% possuíam 5 anos ou menos de escolarização. Enquanto muitos estavam ansiosos para receber terras, sua habilidade para negociar recursos era claramente limitada. Além disso, apesar de muitos beneficiários pertencerem a grupos pré-existentes, estes estavam mais baseados em coincidências do que em similaridades de interesses. A capacidade desses grupos para resolver conflitos internos ou para divisar estratégias efetivas para atingir objetivos comuns era baixa ou inexistente. Problemas que surgem necessariamente no estabelecimento e na manutenção de uma empresa agropecuária teriam, provavelmente, conduzido à paralisação ou desativação desses grupos (DEININGER, 2000: p. 224-5).

Mediante tal diagnóstico, o Banco iniciou programas de treinamento para “aspirantes pré-selecionados”, financiados com recursos do orçamento administrativo do INCORA – ou seja, destinado à reforma agrária – a um custo de US\$ 1.800,00 por beneficiário.

Para superar o problema da falta de acesso a crédito e a mercados consumidores, o projeto-piloto firmou contratos com bancos cooperativos rurais, de modo que os agentes financeiros se articulassem com prestadores de serviços privados de assistência técnica. Esperava-se que o compartilhamento de riscos inerente à concessão de financiamento estimulasse o setor bancário a acompanhar o desempenho produtivo dos projetos. Segundo Deininger (2000: p. 225-6), porém, esta experiência não foi estendida aos cinco municípios do projeto-piloto por problemas de “coordenação institucional”.

Embora nada tenha informado sobre o número de beneficiários, o preço pago pelos imóveis e a qualidade das terras, o Banco Mundial afirmou que o MRAM, implementado nessa segunda versão (piloto), teria sido rapidamente implantado e financiado a compra de terras a preços de 30 a 40% menores que aqueles pagos pelo INCORA via desapropriações. Grande parte do sucesso atribuído ao projeto dever-se-ia à estreita colaboração dos proprietários de terras. Como sustenta Deininger:

Na Colômbia, o projeto-piloto inteiro (...) foi completado em 7 meses – sendo que **os proprietários de terras eram a parte mais ansiosa para que avançasse** (DEININGER, 2000: p. 233, grifo meu).

La evaluación precoz de los efectos del criterio piloto sobre el proceso de reforma agraria apunta a efectos sustanciales (...) El precio pagado por los beneficiarios piloto era entre el 30% y el 40% más bajo que el que hubieran pagado en el marco del proceso de expropiación del gobierno (DEININGER, 2001a: p. 89).

Mesmo com todas as modificações operacionais e as manifestações de entusiasmo, indicações recentes do próprio Banco Mundial sobre a performance do MRAM na Colômbia desautorizam qualquer tipo de euforia. Apesar de ser um projeto-piloto diminuto realizado em cinco municípios, a grande parte dos mutuários encontra-se em situação de inadimplência:

Se comprobó que los beneficiarios padecían la falta de fondos para inversión (...) lo que **en muchos casos generó menos ingresos que los necesarios para atender los intereses de la deuda** (30% del valor de la tierra) incurridos en su compra (DEININGER, 2001a: p. 89, grifo meu).

**A incapacidade de muitos dos lotes estabelecidos de pagar suas dívidas tem levado a grandes cortes no financiamento da reforma agrária**, a maior parte dos quais é agora usada para cobrir os custos operacionais do INCORA, em vez de realizar investimentos, sugerindo que futuros projetos de reforma agrária terão que atentar para questões institucionais (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 147, grifo meu).<sup>149</sup>

Outro caso em que a avaliação do Banco Mundial está documentada em termos pouco mais acessíveis é o da África do Sul. Naquele país, o MRAM também se iniciou em 1994, com a posse do primeiro governo eleito democraticamente após décadas de *apartheid*. Para o Banco Mundial, o novo governo tinha de enfrentar dois imperativos: como integrar a economia à competição internacional e como superar o legado das políticas econômicas anteriores, incluindo o peso da dívida pública (DEININGER & MAY, 2000: p. 9).

De fato, ambos os imperativos – avançar na liberalização e internacionalização da economia e no ajuste fiscal – foram os elementos balizadores de toda a ação governamental

---

<sup>149</sup> “**The inability of many of the farms established to repay their debts has led to sharp cutbacks in financing for land reform**, the lion’s share of which is now spent on the operational costs of INCORA rather than on investment, suggesting that any future attempts at land reform will have pay attention to institutional issues” (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 147, grifo meu).

pós-*apartheid* (TILLEY, 2002). A regra passou a ser “como administrar eficientemente recursos escassos” (DEININGER et al, 1999: p. 12).

A plataforma política do novo governo previa diversos instrumentos para possibilitar o acesso a terra e corrigir injustiças históricas contra o campesinato perpetradas desde 1913<sup>150</sup>. Foram definidos três programas fundamentais para a população negra: a extensão da aposentadoria, até então restrita apenas à população branca; a concessão de subsídios para a construção de moradias, no valor de, no máximo, US\$ 3 mil; e o programa de reforma agrária. Este, por sua vez, centrou-se em três subcomponentes: restituição, reforma da propriedade e redistribuição (DEININGER & MAY, 2000).

A restituição operou por meio de processos legais que compensariam, com terra ou dinheiro, as pessoas que foram expropriadas de suas posses após 1913. Ao final de 1999, de mais de quarenta mil casos apresentados, menos de 1% havia sido resolvido com êxito, principalmente devido à dificuldade extrema dessa população em apresentar documentos escritos que comprovassem o despojo. Tal exigência expressa um viés claramente favorável às zonas urbanas, que representam mais de 90% dos processos interpostos (DEININGER, 2001a: p. 92). Ou seja, a massa do campesinato sequer formalizou processos de restituição, pela absoluta impossibilidade de fazê-lo, e os segmentos da população urbana que o fizeram também não foram atendidos.

A reforma da propriedade, por seu turno, tinha o objetivo básico de melhorar a segurança dos direitos (individuais e coletivos) sobre a terra e resolver disputas fundiárias. Uma infra-estrutura administrativa em nível local deveria ser criada para, dentre outros fins, regulamentar os mercados de arrendamento, de modo a transferir terras dos produtores menos para os mais eficientes. De acordo com cálculos oficiais, esta política deveria alcançar quase seis milhões de famílias rurais. Muito pouco se avançou, tanto que as metas do governo em 2001 eram de atender apenas de 10% a 15% desse universo nos próximos cinco a dez anos (DEININGER, 2001a: p. 92).

Já a redistribuição foi definida como a diretriz principal de toda a política de reforma agrária, seguindo os parâmetros do MRAM. Embora fosse a restituição o componente que encarnasse melhor as reivindicações históricas por direitos sociais – e ainda o seja, na visão dos movimentos sociais (BORRAS, 2001; KGWADI & NEFALE, 2003; MOYO, 2003) –, o governo optou por adotar o modelo propugnado pelo Banco Mundial. Essa decisão não foi casual, pois desde 1992 o Banco vinha monitorando de perto a evolução do quadro político sul-africano, tendo jogado papel estratégico nas disputas em torno da nova Constituição no que tange à questão dos direitos de propriedade (TILLEY, 2002: p. 10).

Para os teóricos do Banco Mundial, a restituição poderia se converter numa bandeira de apelo a reparações provocadas por injustiças do passado. Frente à enorme demanda por terra, a solução não deveria passar pela ação desapropriatória do Estado, nem por um debate nacional sobre direitos históricos e sociais, mas sim pelo mercado. As desapropriações deveriam ficar relegadas a um papel marginal e pontual. A noção de direito de propriedade produzida pelo *apartheid* deveria ser mantida politicamente. É o que afirmam claramente os proponentes do MRAM, em textos diferentes:

---

<sup>150</sup> Sobre as ondas históricas de expropriação e segregação racial, jurídica e espacial dos negros sul-africanos, há textos interessantes na obra editada por van Zyl, Kirsten e Binswanger (1995). Escritos numa perspectiva crítica ao Banco Mundial, a questão é abordada também por Tilley (2002), Kgwadi e Nefale (2003) e Moyo (2003).

A reivindicação geral por restituição vinda das antigas políticas agrárias e da sistemática destruição da pequena agricultura não pode ser resolvida pela via judicial; mas ela poderia ser resolvida com uma reforma agrária assistida pelo mercado, como no Quênia, onde os pobres receberam empréstimos para lhes ajudar a comprar terras do setor comercial. **O governo não compraria ou desapropriaria qualquer terra**, mas ela seria transferida de vendedores voluntários a grupos de beneficiários adequados. Os beneficiários combinariam esses empréstimos com seus próprios recursos e um empréstimo do Banco da Terra (BINSWANGER & DEININGER, 1995: p. 55, grifo meu).<sup>151</sup>

A opção por uma reforma agrária negociada em vez da desapropriação (que, como na Colômbia, ainda pode ser usada como um **último recurso**) se baseou na necessidade de **manter a confiança pública no mercado de terras e, de forma mais geral, reafirmar o respeito do governo aos direitos individuais de propriedade**. Ela também reflete o reconhecimento de que em outros países a desapropriação **falhou** em fornecer um rápido acesso à terra a um grande número de pessoas e, em vez disso, se degenerou em longas manobras políticas e especulativas (DEININGER, 1998: p. 17, grifos meus).<sup>152</sup>

A ação político-ideológica do Banco Mundial em favor do MRAM junto aos segmentos dirigentes da sociedade sul-africana tinha como objetivo salvaguardar o quadro dominante de direitos de propriedade, imposto historicamente pela elite branca, de modo a garantir as condições “normais” para o funcionamento de uma economia capitalista que deveria ser cada vez mais liberalizada e subordinada ao circuito financeiro global. Esta foi a decisão fundamental, como explicam os próprios defensores da proposta:

Uma das decisões-chave foi que, em vez de estabelecer um programa baseado na oferta de terras desapropriadas pelo governo, o programa de reforma agrária deveria responder às demandas, isto é, ao encontro independente de compradores e vendedores voluntários no mercado. Esta decisão se baseou em alguns argumentos. Primeiro, **uma reforma de tipo desapropriacionista era vista como inconsistente com a proteção dos direitos de propriedade privada, causando, assim, danos irreparáveis ao investimento privado e à confiança internacional na economia**. Além disso, vendo que a experiência internacional demonstra que – mesmo em países com uma longa tradição de pequena agricultura – as

---

<sup>151</sup> “The general claim for restitution arising from the past land policies and from the systematic destruction of smallholder farming cannot be handled by judicial means; but it could be handled by a market-assisted land reform, as in Kenya, where the poor were given grants to help them buy land from the commercial sector. **The government would not buy or expropriation any land**, but land would be transferred from willing sellers to groups of eligible beneficiaries. The beneficiaries would combine this grant with their own equity and a loan from the Land Bank” (BINSWANGER & DEININGER, 1995: p. 55, grifo meu).

<sup>152</sup> “The choice of negotiated land reform rather than expropriation (which, as in Colombia, can still be used as an instrument of **last resort**) was based on the need to **maintain public confidence in the land market, and more generally to affirm the government’s respect for individual property rights**. It also reflects the recognition that in other countries expropriation has **failed** to provide rapid access to land for a large number of people and instead degenerated into lengthy political maneuvering and rent-seeking” (DEININGER, 1998: p. 17, grifos meus).

instituições do setor público são notoriamente ineficientes na identificação de propriedades subutilizadas e em ajudar a concretizar ganhos na eficiência econômica, acreditou-se que **um programa coercitivo ameaçaria a capacidade produtiva do setor agrícola na África do Sul (...)** **Uma abordagem administrativa da reforma agrária também teria prejudicado os mercados de compra e arrendamento de terras, cujo funcionamento era considerado absolutamente essencial no contexto de uma ampla liberalização do setor rural,** como a adotada no contexto sul-africano (DEININGER et al., 1999: p. 13, grifos meus).<sup>153</sup>

Para o Banco Mundial, a oportunidade para a implementação do MRAM se fazia presente, uma vez que as pré-condições estariam dadas por força da abertura comercial, do ajuste fiscal, do controle inflacionário e da redução relativa do preço da terra:

**Para criar as pré-condições para tal renascimento e reestruturação das áreas rurais, o novo governo tem implementado um programa de liberalização agrícola de longo alcance.** Como resultado desse programa, barreiras à entrada no mercado (tanto interno quanto para exportação) têm sido removidas, os incentivos de preços têm sido claramente movidos em direção a colheitas de alto valor e de uso intensivo de mão-de-obra, os preços de terras têm caído significativamente e tem havido um aumento considerável na oferta de terras no mercado. **Isto cria as condições para um programa de reforma agrária utilizando transações de mercado, em vez de desapropriações, para transferir ativos fundiários aos pobres** (DEININGER et al., 1999: p. 4, grifos meus).<sup>154</sup>

Aceitando a proposta do Banco Mundial (TILLEY, 2002: p. 31), o governo sul-africano estabeleceu metas ambiciosas: transferir 30% dos 99 milhões de hectares

---

<sup>153</sup> “One of the key decisions was that, **instead of** establishing a supply-driven program that would be based on government-led expropriation, the land reform program should respond to demand-driven, i.e. the independent encounter of willing buyers and sellers in the market. This decision was based on a number arguments. First, **an expropriative type of reform was seen to be inconsistent with the protection of private property rights, thus causing irreparable damage to private investment and international confidence in the economy.** Also, in view of international experience demonstrating that – even in countries that had a long tradition of smallholder agriculture – public sector institutions are notoriously bad at targeting underutilized properties and thus helping to realize gains in economic efficiency, it was believed that **a coercive program would threaten to undermine the productive capacity of the agricultural sector in South Africa (...)** **An administrative approach to land reform would also have undermined land purchase and rental markets, the functioning of which was deemed to be absolutely essential in the context of broad liberalization of the rural sector** as was adopted in the South African context” (DEININGER et al., 1999: p. 13, grifos meus).

<sup>154</sup> “**To create the preconditions for such a revival and restructuring of rural areas, the new government has implemented a far-reaching program of agricultural liberalization.** As a result of this program, and barriers to market entry (both domestically as well as for export) have been removed, price incentives have clearly shifted towards high-value labor intensive crops, land prices have declined dramatically, and there has been a considerable increase in the supply of land on the market. **This creates the conditions for a program of land reform utilizing market transactions, rather than expropriation, to transfer assets to the poor**” (DEININGER et al., 1999: p. 4, grifos meus).

agricultáveis existentes no país (aproximadamente 30 milhões de ha) em apenas cinco anos, começando em 1994. Para isso, foram estabelecidos projetos-piloto em todas as províncias. Porém, depois de três anos de funcionamento, os resultados foram pífios: em torno de 200 mil hectares haviam sido adquiridos via mercado por cerca de 20 mil famílias, o que representa 0,6% da meta estipulada e tão-somente 0,2% da demanda existente (DEININGER, 2001a: p. 93; BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 150).

Pergunta-se: tais resultados foram suficientes para o Banco Mundial rever o mérito do MRAM enquanto política, ou, pelo menos, enquanto política aplicável à realidade sul-africana? Absolutamente não, como se pode perceber:

O caso sul-africano demonstra que **há um potencial considerável** [para o MRAM], mas também que, para fazer bom uso desse potencial, alguns obstáculos precisam ser superados. Estar consciente da natureza desses desafios é provavelmente a melhor maneira de garantir que a reforma agrária contribua para o avanço tanto da equidade quanto da eficiência (DEININGER & MAY, 2000: p. 28, grifo meu).<sup>155</sup>

Si bien un programa de reforma agraria y transferencia de tierras en el contexto sudafricano enfrente obstáculos considerables, **no todos ellos son insuperables** (DEININGER, 2001a: p. 93, grifo meu).

A insistência na aplicabilidade do MRAM tem a ver com o tipo de avaliação feita sobre o seu desempenho. Na África do Sul, o Banco Mundial fez uma leitura parecida com aquela realizada para avaliar o caso colombiano, defendendo que tudo se resume a problemas de formato institucional e, sobretudo, de forma de implementação. Com relação a ambos os aspectos, os problemas principais detectados pelo Banco foram:

1) Falta de descentralização e de coordenação interinstitucional

Segundo a avaliação do Banco Mundial, houve um elevado grau de centralização na esfera decisória e executiva, uma vez que foi montado um escritório nacional com delegações provinciais independentes dos governos locais e cada projeto tinha que ser aprovado pessoalmente pelo ministro da área. Esse formato teve como consequência básica o envolvimento precário dos governos locais, agravado pela falta de coordenação interinstitucional entre as instâncias responsáveis pelo programa. Resultado: baixíssimo grau de participação e informação dos beneficiários, provisão precária de infra-estrutura e morosidade do processo (em média, 14 meses ou mais entre a aprovação e a realização dos projetos) (DEININGER, 1998: p. 17-8; DEININGER, 2000: p. 231; DEININGER & MAY, 2000: p. 13). Em outras palavras, processo altamente centralizado, burocrático, lento e não-participativo, justamente o contrário do que o MRAM estabelece.

2) Foco acentuado no “combate à pobreza”, porém com subsídio insuficiente

O programa concedia apenas R 16,000 (cerca de US\$ 2.500) para um público com renda familiar mensal de R 1.500, tendo sido dirigido mais para o alívio da pobreza do que para ganhos de produtividade, tanto que os beneficiários não desembolsavam contribuições

<sup>155</sup> “The case of South Africa demonstrates that **there is considerable potential** but also that, in order to make full use of this potential, a number of obstacles need to be overcome. Being aware of the nature of these challenges is probably the best way to ensure that land reform will contribute to advancing both equity and efficiency” (DEININGER & MAY, 2000: p. 28, grifo meu).

próprias, o que foi visto como negativo pelo Banco (DEININGER & MAY, 2000: p. 18; DEININGER et al., 1999: p. 3 e 13-4). Segundo pesquisa do Banco Mundial, 75% desse público estavam abaixo da linha de pobreza – embora, estranhamente, não tenham sido considerados os “mais pobres dentre os pobres” –, tivessem experiência agrícola e mostrassem “atitude empresarial”, realizando pequenos investimentos num nível superior ao da média da população rural (DEININGER et al., 1999: p. 20-2).

Por outro lado, a avaliação do Banco detectou em diversas situações preços de terra elevados, frente os quais ficou evidenciada a insuficiência dos recursos disponibilizados pelo programa até mesmo para garantir a mera subsistência. A saída encontrada pelos beneficiários foi a formação de *join-ventures*, sobretudo com os grandes proprietários, em geral seus ex-patrões. É o que pode-se depreender da avaliação realizada:

**Devido aos altos preços de terras (...)** em colheitas de alto valor e uso intensivo de mão de obra (...), o empréstimo para a aquisição de terras não é suficiente para dar aos pobres acesso a uma faixa de terra que lhes possa fornecer uma base de sustento. Para superar isto, **os beneficiários** – em muitos casos, agricultores idosos – **têm formado empreendimentos conjuntos com o dono das terras, um gerente externo ou um terceiro investidor (...)** Estes esquemas não correspondem ao ideal tradicional de reforma agrária de um pequeno agricultor proprietário cultivando seu próprio chão (DEININGER et al., 1999: p. 14, grifos meus).<sup>156</sup>

### 3) Pouca atenção ao desenvolvimento produtivo

Neste caso, o Banco Mundial avaliou que os planos de produção foram elaborados sem participação social e desvinculados da realidade dos beneficiários, apesar de o programa destinar 9% do total de recursos para tal fim. Dois problemas centrais foram detectados.

O primeiro reside no fato de que o processo de elaboração ficou a cargo de profissionais externos ao universo dos beneficiários, cujo trabalho resultou em projetos pouco associados à realidade e às necessidades do público demandante, alimentando ainda mais a falta total de participação social. Como destaca a análise abaixo:

O forte foco em planejamentos ex-ante por “profissionais” tem se mostrado menos participativo que o desejado – e, em muitos casos, parece ter tirado o poder dos beneficiários, em vez de lhes fornecer uma oportunidade de aumentar suas capacidades (...). A ênfase no planejamento ex-ante tem feito surgir planos de negócios sofisticados que, muitas vezes, tem pouquíssima relação com a realidade do projeto ou as necessidades dos beneficiários (...). Um estudo recente descobriu que, em mais de 90% dos projetos pesquisados, havia pouca correspondência entre o plano de

---

<sup>156</sup> “**In view of high prices of land (...)** in labor-intensive high value crops (...), the land acquisition grant is not enough to give poor people access to a plot of land that can provide a basis for their sustenance. To overcome this, **beneficiaries** – in many cases old farm workers – **have formed joint ventures with the landlord, an outside manager, or a third party investor (...)** These schemes do not correspond to the traditional land reform ideal of a yeoman farmer tilling his own soil” (DEININGER et al., 1999: p. 14, grifos meus).

negócios e o que efetivamente fora implementado (DEININGER et al., 1999: p. 3-17).<sup>157</sup>

O outro problema, reflexo da alta centralização institucional, consiste no fato de que os projetos produtivos foram concebidos sem uma maior ligação com a esfera local e as “comunidades”, o que o isolou de outros programas e elevou os seus custos, num processo pouco transparente e com baixo grau de “responsabilização” em nível local. Como assinalam Deininger e May:

A estrutura centralizada que foi estabelecida tem algumas conseqüências indesejáveis (...) Ela resultou em um foco quase exclusivo na preparação e aprovação de projetos individuais, que dificultou o estímulo a ligações com outros componentes (por exemplo, a reforma da posse da terra) dentro do programa de reforma agrária e com outros programas, bem como alargar a capacidade de construção no nível comunitário. Isso também aumentou consideravelmente o custo de implementação do programa (...) O modelo hierárquico de aprovação de projetos levou a uma completa negligência aos mecanismos de aumento da transparência em nível local, ao mesmo tempo em que tornou inviável superar as assimetrias informativas envolvidas na apreciação dos projetos (2000: p. 23).<sup>158</sup>

#### 4) A maioria dos projetos não têm viabilidade econômica

Segundo as pesquisas do Banco Mundial, 84% dos projetos têm baixos rendimentos, ficando no nível de subsistência. Dos 14% classificados como de “altos rendimentos”, parte significativa teve acesso a capital privado por meio de *join ventures* com os ex-proprietários, normalmente envolvendo arrendamento em vez da compra direta da terra. Para o Banco, trata-se de um arranjo positivo, pois permitiria aos beneficiários, a baixo custo, acumular experiência e capital para posteriormente comprarem terras (DEININGER & MAY, 2000: p. 21-2). De acordo com a síntese de Klaus Deininger: “O arrendamento de terras deveria ser entendido como um meio para os beneficiários acumularem experiência e

---

<sup>157</sup> “The strong focus on ex-ante planning through ‘professionals’ has turned out to be less participatory than desirable – and in many cases appears to have disempowered beneficiaries rather than providing them with an opportunity to increase their capacity (...) The emphasis on ex ante planning has given rise to the development of sophisticated business plans even in that bore little relation to either the realities of the project or the capacity building needs of its beneficiaries (...) A recent study found that in more than 90% of the projects surveyed, there was little correspondence between the business plan and what was actually implemented on the ground” (DEININGER et al., 1999: p. 3-17).

<sup>158</sup> “The centralized structure that was thereby established has a number of undesirable consequences (...) It resulted in an almost exclusive focus of preparation and approval on individual projects which made it difficult to foster linkages to other components (e.g. tenure reform) within land reform program and to establish links to other programs and to broader capacity building at the community level. This also greatly increased the cost of program implementation (...) The hierarchical model of project approval led to a complete neglected mechanisms to increase transparency and accountability at the local level while being unable to overcome the informational asymmetries involved in appraising projects” (DEININGER & MAY, 2000: p. 23).

capital, reduzindo, assim, o tamanho do empréstimo necessário à compra de terras em um modelo de reforma agrária negociada” (DEININGER, 1998: p.18-9).<sup>159</sup>

##### 5) Baixa participação do setor privado

Tirando os poucos casos em que se formaram *join-ventures*, como relatado acima, o setor privado não financiou complementarmente a compra de terras, nem forneceu crédito para investimentos na produção agrícola (DEININGER & MAY, 2000), o que foi avaliado como um dos fatores negativos à implementação do MRAM.

Enfim, o diagnóstico feito pelo Banco Mundial é que o desempenho do MRAM na África do Sul teve um “progresso limitado” devido a problemas de implementação, os quais poderiam ser contornados mediante alguns ajustes em áreas críticas. Como afirmam Deininger e May:

O progresso limitado do atual programa sugere que (...) alguns ajustes serão necessários. Modalidades anteriores de implementação têm se caracterizado por um foco quase exclusivo nos projetos, em vez de em programas comunitários integrados, e por uma estrutura extremamente centralizada de aprovação de projetos. Como consequência, ligações com outros programas governamentais têm sido obliteradas (...), sinergias em nível local têm permanecido inutilizadas, tem sido difícil transferir habilidades a um espectro maior de potenciais (em vez de reais) beneficiários e usar a reforma agrária como catalisadora de uma transformação estrutural mais ampla da sociedade rural. Nossos dados sugerem alguns modos de superar este problema (...) Os mais importantes destes são uma maior participação do setor privado, maior raio de participação e “apropriação” por parte dos beneficiários, comunidades e governos locais, e a adoção de arranjos institucionais mais flexíveis para a produção e gerenciamento interno do grupo beneficiário (2000: p. 27).<sup>160</sup>

Justamente porque a análise do MRAM feita pelo Banco Mundial se reduz a apontar problemas de formato e de implementação, o desafio para essa instituição consiste em difundir o novo modelo. É o que afirma Klaus Deininger: “É preciso mostrar que o novo enfoque é mais efetivo e de custo menos elevado do que as tentativas anteriores de reforma agrária” (2000: p. 232).

---

<sup>159</sup> “Land rental should be understood as a means for beneficiaries to accumulate experience and start-up capital thus reducing the size of the land purchase grant required under a model of negotiated land reform” (DEININGER, 1998: p. 18-9).

<sup>160</sup> “The limited progress under the current program suggests that (...) a number of adjustments will be necessary. Past modalities of implementation have been characterized by an almost exclusive focus on projects rather than integrated and community-wide programs and a very centralized structure of project approval. As a consequence, links to other government programs have been blurred (...), synergies at the local level have gone unutilized, and it has been difficult to transfer skills to a broader range of potential (rather than actual) beneficiaries and to use land reform as a catalyst for a broader structural transformation of the rural society. Our data suggests a number of ways to overcome this problem (...) The most important of these are greater participation by the private sector, more scope for participation and “ownership” by beneficiaries, communities, and local governments, and adoption of more flexible institutional arrangements for production and internal management of the beneficiary group” (DEININGER & MAY, 2000: p. 27).

Extraíndo “lições” acerca da experiência da Colômbia, da África do Sul e do Brasil para orientar a implementação do MRAM, o então principal *policy marker* do Banco Mundial para esse tema delimitou em 1998 quatro diretrizes fundamentais, todas coerentes com o diagnóstico acima referido:

#### 1. Tornar os mercados de compra e venda e de arrendamento mais fluidos

O problema, segundo tal abordagem, consiste no fato de que seriam muito limitadas as condições necessárias ao funcionamento dos mercados – sistemas de informação de preços, clareza e formalização legal de direitos de propriedade –, bem como a capacidade dos compradores de avaliarem o preço da terra e estimarem o seu retorno potencial (DEININGER, 1998: p. 18). Assim, para a implementação bem sucedida do MRAM, esforços deveriam ser concentrados em: a) assistir e capacitar as comunidades, inclusive no momento da transação; b) estimular o co-financiamento da compra da terra pelo setor privado; c) construir um “sistema de informações de mercado” para fornecer preços e referências para transações imobiliárias.

Também sugere-se que os governos deveriam estimular ou aproveitar a migração como forma de baratear os custos dos programas orientados pelo MRAM:

Até o presente momento, nenhum dos modelos considerados (...) contemplaram em profundidade os potenciais benefícios da migração inter-regional e formas de encorajar a migração de modo a reduzir o custo do programa de reforma agrária [sic] e, ao mesmo tempo, elevar seu impacto sobre a produtividade (Deininger, 2000: p. 232).

#### 2. Focalizar em projetos produtivos

Esta medida seria, na visão de Klaus Deininger, a única maneira de garantir a viabilidade econômica dos projetos financiados. Além disso, se os projetos produtivos tivessem clareza e consistência, poderiam atrair o interesse do capital privado:

Projetos produtivos são freqüentemente a chave de reformas agrárias assistidas pelo mercado: (i) porque é um critério objetivo que coloca um limite máximo no preço que se espera pagar; ii) porque eles fornecem a base necessária para intermediários financeiros avaliarem e eventualmente apoiarem tais projetos; iii) porque é necessário que os beneficiários se familiarizem com as realidades que provavelmente encontrarão como agricultores independentes (DEININGER, 1998: p. 19).<sup>161</sup>

#### 3. Descentralizar a implementação

A idéia aqui seria avançar (no caso da África do Sul) ou aperfeiçoar (nos casos do Brasil e da Colômbia) a descentralização operacional dos programas orientados pelo MRAM, de modo a baratear e acelerar o acesso à terra (DEININGER, 1998: p. 19).

---

<sup>161</sup> “Productive projects are likely to be the key of market assisted land reform (i) because it is only objective criterion to put an upper bound on the price that can be expected to be paid; ii) because it provides a necessary basis for financial intermediaries to evaluate and eventually support such projects; iii) and because it requires beneficiaries to familiarize themselves with the realities they are likely to confront as independent farmers” (DEININGER, 1998: p. 19).

#### 4. Maximizar a participação do setor privado.

A contribuição financeira do setor privado faz parte do MRAM. Sem ela, não se vê condições de sustentabilidade dos projetos produtivos. Recomenda-se que os recursos a fundo perdido deveriam ser utilizados de maneira genérica, evitando-se vincula-los a compra de terras, como ocorreu na Colômbia (DEININGER, 1998: p. 19-20).

Pelo exposto, fica claro que o diagnóstico do Banco Mundial sobre os casos sul-africano e colombiano, apesar das informações levantadas por seus próprios pesquisadores, nem de longe reconhece o fracasso do MRAM. Ao contrário, insiste na explicação de que as experiências ficaram “abaixo das expectativas” em razão de problemas de desenho dos programas e de forma de implementação. Em grande medida, responsabiliza-se a “burocracia central” pelos resultados alcançados – o que é explícito no caso da Colômbia. Para o caso brasileiro, examinado nos capítulos anteriores, a situação é idêntica: a defesa irrestrita do Banco Mundial sobre a viabilidade dos programas orientados pelo MRAM como meio eficiente de alívio da pobreza e acesso à terra por trabalhadores rurais.

#### 9.2. Críticas parciais que não invalidam a sua experimentação

Outra posição importante no debate internacional sobre o MRAM é tomada por especialistas em desenvolvimento rural, ligados diretamente ou com fácil trânsito nos organismos internacionais. Favoráveis a políticas pró-mercado, apostam na experimentação dos programas orientados pelo MRAM, porém fazem críticas parciais, alertando para dois limites básicos: o custo elevado e a incapacidade de alcançar escala social.

Alain de Janvry e Elisabeth Sadoulet, por exemplo, fazem eco ao discurso do Banco Mundial sobre a necessidade de criação de instrumentos “alternativos” para o acesso à terra, no rastro da suposta “falência” do chamado modelo desapropriacionista:

**Con el fin de las reformas agrarias expropiadoras en la mayor parte de América Latina, es preciso diseñar nuevos mecanismos de acceso a la tierra para los pobres mediante el uso del mercado inmobiliario.** Dado que estos mercados se caracterizan por fallas graves debido al sobreprecio de la tierra en relación con el uso agrícola, muchos países han introducido fondos agrarios para fomentar el acceso a la tierra mediante transacciones del mercado inmobiliario subsidiadas entre grandes vendedores y grupos de pequeños compradores. Existen programas amplios de “reforma agraria asistida por el mercado de tierras” en Brasil (Cedula da Terra) y Colombia, y se han iniciado en Honduras (Fondo de Tierras) (DE JANVRY & SADOULET, 2000: p. 18, grifo meu).

Noutra passagem, De Janvry, Sadoulet e Wolford salientam a oportunidade política de implementar os programas orientados pelo MRAM dada pela execução das reformas estruturais:

**A atual situação econômica na América Latina (...) cria um contexto político favorável para o enfoque [de mercado]. Com o ajuste estrutural e a eliminação de subsídios discriminatórios aos grandes fazendeiros, os preços de terras em grandes fazendas caíram enormemente.** Para impulsionar a demanda por terra e encontrar uma saída do setor agrícola, **os proprietários de terra são favoráveis à promoção de reformas agrárias assistidas pelo mercado pelos**

**governos. O enfoque, portanto, busca aproveitar esta oportunidade política** para reduzir a pobreza rural via acesso melhorado à terra, e aumentar a eficiência ao facilitar o acesso a terras descapitalizadas (que são mais baratas de adquirir por compradores voluntários) por agricultores familiares (2001: p. 292-3, grifos meus).<sup>162</sup>

Diagnóstico semelhante é traçado por Gustavo Gordillo, subdiretor geral da FAO e seu representante para a região da América Latina e Caribe:

Tras el abandono de las políticas de reforma agraria expropiatoria a finales de la década de 1980, los programas de distribución de tierras vía mercado se constituyeron en el nuevo instrumento de política agraria en los países mencionados [Colômbia e Brasil]. De esta forma, las compraventas de tierras entre ofertantes y demandantes se volvieron el principal mecanismo para responder a la demanda de tierras de los pobres rurales (...) Con los ajustes estructurales y la eliminación de los subsidios orientados hacia los grandes agricultores, los precios de la tierra en el caso de los predios de mayor tamaño se han reducido notablemente. En algunas áreas, con el propósito de aumentar la demanda de tierra y hallar una forma de salir de la agricultura, los arrendadores están a favor de que los gobiernos promuevan este enfoque. Por ende, el enfoque pretende capitalizar esta oportunidad política, reducir la pobreza rural a través de un mayor acceso a la tierra, y aumentar la eficiencia al transferir tierras no capitalizadas a familias de agricultores (2002: p. 20-2).

Todavía, mesmo ressaltando a necessidade e a oportunidade do MRAM, esses especialistas – que participam ativamente do seletto grupo de discussão e pesquisa sobre o tema das políticas de terra do Banco Mundial (2003a: p. xiii) – chamam atenção para os custos elevados dos programas nele inseridos. De Janvry e Sadoulet, por exemplo, embora classifiquem o MRAM como “altamente inovador”, não deixam de assinalar seus custos elevados, o que limitaria o alcance dos programas sob essa orientação. À semelhança do Banco Mundial, a premissa desta posição consiste em como administrar com eficiência recursos públicos escassos. Em outras palavras, como aliviar a pobreza rural do modo mais barato possível, a fim de cumprir o ajuste fiscal imposto pelas reformas estruturais. Conforme os autores:

O enfoque é (...) caro, o que limita sua aplicabilidade. Porém, é altamente inovador e vale à pena monitorá-lo, de modo a extrair lições dos experimentos correntes e ajustar o desenho das melhores práticas para

---

<sup>162</sup> **“The current economic situation throughout Latin America (...) creates a favorable political context for the approach. With structural adjustment and the elimination of discriminatory subsidies to large farmers, land prices in large farms have fallen sharply. To boost the demand for land and find a way out of agriculture, landlords are in favor of governments promoting market-assisted land reforms. The approach thus attempts to capitalize on this political opportunity** to reduce rural poverty via increased access to land and to raise efficiency by facilitating access to uncapped lands (which are cheaper to acquire by willing buyers) to family farmers” (DE JANVRY, SADOULET & WOLFORD, 2001: p. 292-3, grifos meus).

aplicação em outros contextos (DE JANVRY & SADOULET, 2001: p. 18).<sup>163</sup>

Novamente, Gordillo reitera a posição de seus colegas: “Este mecanismo es costoso, los fondos fiscales son escasos y constituyen, de hecho, una gran limitación para su generalización” (2002: p. 20-1).

Para De Janvry e Sadoulet, os programas orientados pelo MRAM têm a necessidade de um duplo subsídio (para a compra da terra e para investimentos produtivos), porque os preços de terra são elevados (apesar da tendência de queda relativa) e os pobres não têm acesso aos mercados de crédito privado:

[Ocorre] elevação do preço da terra devido à capitalização dos mesmos por valores além de seu uso produtivo (acumulação de riqueza, garantia para acesso a créditos, seguro contra flutuações no preço de alimentos e contra desemprego, abatimento de impostos, acesso a subsídios agrícolas, valor especulativo, status e poder). Portanto, reformas agrárias assistida pelo mercado precisam fornecer um subsídio para compensar a elevação nos preços da terra em relação ao seu potencial gerador de renda na produção (isto estabelece o empréstimo máximo que pode ser concedido a um comprador pobre). Onde a propriedade da terra é distribuída de modo altamente desigual, poderes oligopólicos de mercado levam a um aumento ainda maior no preço das terras quando a demanda efetiva é aumentada por reformas orientadas a mercado. Isso aumenta o custo do programa. Já que terras completamente hipotecadas não possuem valor de garantia em empréstimos para investimentos e custos operacionais, um subsídio adicional é necessário para ajudar as pessoas pobres a começarem a usar a terra produtivamente (DE JANVRY & SADOULET, 2002: p. 8).<sup>164</sup>

Por outro lado, não se poderia esperar que a barganha entre compradores e vendedores pudesse baixar o preço da terra significativamente, já que, na sua visão, os programas inspirados no MRAM carecem de participação dos beneficiários nas etapas fundamentais:

---

<sup>163</sup> The approach is (...) expensive, limiting its applicability. It is, nevertheless, highly innovative and worth monitoring carefully in order to extract lesson from the ongoing experiments and to adjust the design of best practices for application in other contexts (DE JANVRY & SADOULET, 2001: p. 18).

<sup>164</sup> “Overpricing of land due to capitalization in land values of services provided by land beyond use in production (shelter of wealth, collateral to access credit, insurance against food price fluctuations and unemployment, tax breaks, access to farm subsidies, speculative value, status and power). Hence, market-assisted land reform needs give a subsidy to compensate for overpricing of the land relative to its income generation potential in productive use (that sets the maximum loan that can be extended to a poor buyer). Where land ownership is highly unequally distributed, oligopsonistic market power leads to further overpricing of land when effective demand is increased by market-assisted land reform. This increases the cost of the approach. Since fully mortgaged land does not leave collateral value to borrow for investment and operational costs, an additional subsidy is needed to help poor people get started in using the land productively” (DE JANVRY & SADOULET, 2002: p. 8).

Si bien los criterios varían de un país a otro, en general **no existe participación de las comunidades** en la identificación de los posibles vendedores, ni en la selección de los beneficiarios, ni en el respaldo de las transacciones (DE JANVRY & SADOULET, 2000: p. 19, grifo meu).

Portanto, segundo tais visões, embora o MRAM seja considerado mais barato que o modelo “tradicional” – quando este compensa plenamente os ex-proprietários –, ainda sim teria custo muito elevado, o que justificaria a procura por outras formas de acesso à terra para a redução de pobreza rural. Como afirmam De Janvry e Sadoulet: “Es necesario experimentar otros enfoques para reducir el costo de los subsidios y garantizar la competitividad de los beneficiarios” (2000: p. 19). A solução proposta passaria pelo estímulo a relações de arrendamento de terras, posição que vem ganhando crescente ressonância nos organismos internacionais, apesar da crítica das organizações de representação do campesinato nos países periféricos:

A política focada no acesso à terra necessita ir além da reforma agrária e em direção a formas contratuais de aquisição de terras que sejam menos demandadas politicamente que a reforma agrária [via desapropriação] (...) e mais fáceis que as reformas agrárias conduzidas pelo mercado e mais flexível e progressiva que os mercados de venda de terras (...) Ainda que atrofiados e distorcidos, os mercados de arrendamento apresentam capacidade para criar equidade e ganhos de eficiência (DE JANVRY, SADOULET & MACOURS, 2000: p. 1 e 17).

Por ter custo elevado, o MRAM seria incapaz de ganhar escala social e econômica. É o que pondera Abhijit Banerjee, outro especialista no tema, para quem os programas orientados pelo MRAM estariam condenados a tão-somente figurarem como mais um componente de programas mais amplos de alívio da pobreza rural:

O maior defeito do enfoque assistido pelo mercado é aquele que ele compartilha com os programas tradicionais de reforma agrária que pagam generosas compensações – ele é caro (...) Não devemos esperar que tal programa [o MRAM] alcance uma redistribuição muito substancial num futuro próximo. Ele poderá ainda ser uma política útil (...) mas tem que ser visto como **uma parte** de um programa muito maior de alívio da pobreza (BANERJEE, 1999: p. 31, grifo meu).<sup>165</sup>

Para Banerjee, a incapacidade do MRAM ganhar escala é a principal diferença em relação ao modelo “tradicional” de reforma agrária: “Nós temos argumentado que embora as reformas agrárias assistidas pelo mercado tenham algumas vantagens, é **improvável que**

---

<sup>165</sup> “The basic and the most important drawback of the market-assisted approach is the one which it shares with traditional land reform programs that pay generous compensation – it is expensive (...) We should not expect such a program to achieve a very substantial redistribution in the near future. It may still be a useful policy tool (...) but it has to be seen as **one part** of a much larger program for poverty alleviation” (BANERJEE, 1999: p. 31, grifo meu).

**elas possam ter o alcance ou o impacto de reformas agrárias tradicionais (coercitivas) bem sucedidas”** (BANERJEE, 1999: p. 32, grifo meu).<sup>166</sup>

Outro especialista influente endossa as críticas parciais anteriormente citadas sobre os limites do MRAM. Num longo trabalho publicado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, Calos Felipe Jaramillo – que, na época, trabalhava no Banco da República da Colômbia e, logo depois, foi nomeado economista-chefe do Banco Mundial para a América Central, função que ainda exerce – sustenta que os programas orientados pelo MRAM não podem ter centralidade em políticas de alívio da pobreza, em razão de seu custo elevado e, conseqüentemente, do seu baixo grau de cobertura social. É o que se pode depreender da passagem abaixo:

**Es poco probable que los proyectos diseñados para dar acceso a los pobres rurales mediante la compra de tierras privadas lleguen a una proporción importante de esta población.** Las presiones fiscales y el alto costo de oportunidad de los recursos públicos limitarán su alcance a algunos segmentos reducidos. En consecuencia, debe tenerse presente que estos proyectos **no son más que un componente menor** de los programas requeridos para atacar la pobreza en el campo, los cuales deben centrar sus esfuerzos en elevar el capital humano de la población pobre y generar nuevas fuentes de empleo tanto rurales como urbanos (JARAMILLO, 1998: p. 122, grifos meus).

As advertências sobre a incapacidade do MRAM ganhar escala e produzir um impacto significativo em termos de “alívio de pobreza” também é reiterada por dois dos mais importantes teóricos do Banco Mundial para a América Latina, Shahid Burki (ex-vice presidente) e Guillermo Perry (ex-economista-chefe). De acordo com o seu mais influente trabalho, os programas orientados pelo MRAM seriam apenas mais um item da agenda mais ampla de políticas voltadas para qualificação de mão-de-obra – ou “formação de capital humano”, para utilizar uma expressão que parecia ter sido superada –, geração de atividades não-agrícolas, redes de proteção social, titulação e modernização dos sistemas de registro e cadastro de terras. Literalmente:

Ainda que tentativas de reforma agrária assistidas pelo mercado se mostrem replicáveis em toda a região [América Latina e Caribe], **será difícil que tais reformas reduzam significativamente o problema dos que não têm terra** e, portanto, a magnitude da desigualdade na posse de terras em áreas rurais da América Latina e do Caribe, assim como as limitações político-econômicas para a solução desta desigualdade obrigam a se considerar reformas alternativas (...) **A reforma agrária assistida pelo mercado é apenas uma das iniciativas possíveis** (1997: p. 96-7, grifos meus).<sup>167</sup>

---

<sup>166</sup> “We have argued that while market-assisted land reforms have some advantages, it is implausible that they can have the scope or the impact of successful traditional (coercive) land reforms” (BANERJEE, 1999: p. 32).

<sup>167</sup> “Even if efforts at market-assisted land reform prove replicable throughout the region [América Latina e Caribe], **it will be difficult for these reforms to reduce landlessness significantly**, and thus to magnitude of the inequality of landholding in rural areas of the Latin America and Caribbean region, as well as the political economy constraints to redressing this inequality, obliges

Portanto, de acordo com essa posição, os programas inspirados no MRAM deveriam continuar a ser implementados, embora tenham custo elevado, o que os condena a ser mini-programas dentro de estratégias mais amplas de alívio da pobreza rural. Geralmente omitida, a premissa desse conjunto de intelectuais é uma só: criar instrumentos baratos de política social para não comprometer a manutenção do ajuste fiscal, de modo a aliviar a pobreza rural agudizada pelo prosseguimento das reformas estruturais.

### 9.3. Realidade e limites dos mercados de terra

Esta vertente aborda a configuração dos mercados de terra, especialmente na América Latina, e apenas indiretamente discute o desempenho dos programas orientados pelo MRAM. Trata-se, na verdade, de um debate sobre as condições necessárias para a realização de políticas pró-mercado. Por isso, alguns personagens que mais explicitamente se posicionam sobre o MRAM também dele participam. Esse grupo abarca um conjunto amplo e heterogêneo de abordagens, cujo elo entre si é dado pela crença na necessidade de melhoria das condições de funcionamento dos mercados de terra, crédito, tecnologia e insumos como instrumento principal para a eficiência econômica e a redução da pobreza rural. Ou seja, é um tipo de produção teórica orientada para a seguinte questão: como melhorar e viabilizar o funcionamento dos mercados de terra?

Em grande medida, esse debate é travado também pelo Banco Mundial, quer internamente, quer em parceria com centros de pesquisa e outros organismos internacionais – especialmente o BID e a FAO. Três aspectos levantados por esse conjunto de trabalhos são aqui recuperados: i) as características fundamentais dos mercados de terra; ii) a advertência sobre os “vazios institucionais” criados pelas políticas de ajuste estrutural; iii) a falta de acesso aos mercados de crédito pelos pequenos agricultores. Três questões centrais que rebatem na discussão específica sobre o MRAM e ajudam a entender o debate mais amplo no qual se insere.

Passada a euforia em relação às reformas estruturais e ao seu impacto nos mercados de terra, Carter e Zimmerman captaram bem o tom do debate mais recente entre os formuladores de política em nível internacional:

O otimismo inicial de que a exaustão fiscal do Estado intervencionista passaria a gerar preços menos distorcidos e abrir espaço para que os menos privilegiados participassem, diretamente, dos benefícios do crescimento, deu lugar a uma visão mais objetiva sobre os obstáculos que limitam a participação dos habitantes do meio rural nessas novas oportunidades econômicas (2001: p. 326).

A que obstáculos os autores se referem? Esta é uma longa discussão, cuja base consiste em identificar características comuns à configuração dos mercados de terra em diferentes sociedades. Aqui, dar-se-á ênfase à realidade da América Latina e Caribe.

Segundo Jaramillo, os mercados de terra na região são tão ativos quanto nos países desenvolvidos, porém são segmentados, informais, carecem de instituições de apoio e sofrem de baixa demanda e elevados custos de transação:

---

consideration of alternative reforms as well (...) **Market-assisted land reform is only one possible initiative**” (BURKI & PERRY, 1997: p. 96-7, grifos meus).

El funcionamiento del mercado de tierras en las últimas décadas no ha sido particularmente efectivo en la mayoría de los países de América Latina. Las disparidades aún existentes en la intensidad del uso de la tierra demuestran que una porción importante del inventario de tierras no está reportando el mayor beneficio económico y social. Estas deficiencias han limitado el potencial productivo de la agricultura y la rápida solución de los graves problemas de pobreza rural en la región. La evidencia disponible sobre los mercados de tierra en la región señala que éstos son por lo menos tan activos como los países desarrollados. Sin embargo, canalizan una demanda limitada y exhiben una marcada segmentación por tamaño de predio y clase social. Estas características responden al carácter informal que predomina en muchas de las transacciones. La informalidad refleja, a su vez, la falta de efectividad de las instituciones que protegen los derechos de propiedad (por ejemplo, registro, catastro, sistemas judicial y policial) y los costos de transacción elevados asociados a la formalización de las transacciones (1998: p. 93).

Não é outra a opinião de Gustavo Gordillo, subdiretor geral da FAO:

Los mercados de la tierra de los países en desarrollo son tan activos como los mercados de la tierra de los países desarrollados. Sin embargo, tienen dos limitaciones estructurales: son mercados locales y las transacciones tienen lugar entre personas de la misma comunidad o entre miembros de la misma familia. Además, están significativamente fragmentados, dependiendo ya sea del tamaño de los predios o de la clase social de los participantes. El tamaño del mercado está limitado por la carencia de financiamiento apropiado para comprar tierra y por la actual legislación que actúa como un desincentivo para vender las tierras de gran tamaño en parcelas más pequeñas. Además, los costos de transacción son altos (...) En consecuencia, en los mercados activos de la tierra, los grandes agricultores disfrutan de una capacidad sistémica de realizar mejores ofertas para la tierra disponible, en comparación con los pequeños agricultores, lo cual, a la larga, podría provocar una expansión del grupo de grandes agricultores e una mayor concentración de la tierra (2002: p. 17).

A semelhança com o discurso do Banco Mundial é evidente:

A disponibilidade de grandes extensões de terras não utilizadas ou subutilizadas significa que, em um mercado de terras razoavelmente azeitado, haveria oferta abundante para permitir que os beneficiários potenciais escolham as terras mais adequadas e que as negociem de modo a obter preços competitivos. Na prática, contudo, os mercados de terras têm se mostrado restritos, altamente segmentados, caracterizados por altos custos de transação e, freqüentemente, inclinados para a informalidade (DEININGER, 2000: p. 222)

O estudo organizado por Pedro Tejo (2003)<sup>168</sup> segue basicamente na mesma linha, qualificando os mercados de terra na América Latina como uma “realidade incompleta” que necessita de ações complementares em outras esferas que permitissem o seu pleno funcionamento. De acordo com a síntese da discussão (TEJO, 2003), as debilidades principais dos mercados de terra em melhorar a eficiência econômica seriam: a) direitos de propriedade pouco definidos, não claramente exclusivos e transferíveis, dificilmente alienáveis e pouco protegidos; b) custos de transação elevados e procedimentos de transferência complexos e burocráticos, dos quais são excluídos os pequenos agricultores; c) distorções no preço da terra provocadas por políticas macroeconômicas e setoriais; d) dificuldades de acesso ao mercado de crédito; e) debilidade institucional para garantir os direitos de propriedade, promover a resolução de conflitos, implementar a tributação progressiva, modernizar o sistema cadastral e estabelecer um marco jurídico coerente.

Por outro lado, as debilidades das políticas pró-mercados de terra em melhorar a equidade social e as condições de vida e produção dos pequenos agricultores latino-americanos seriam: a) a dificuldade de se elaborar e desenvolver projetos de acesso a terra e de desenvolvimento produtivo viáveis; b) a falta de articulação entre tais projetos e outros fatores de mercados; c) a falta de flexibilidade das políticas. Como afirma Tejo:

Para una gran proporción de los agricultores medianos y pequeños, especialmente los más pobres, el funcionamiento del mercado de tierras ha adolecido de fallas que no les han permitido superar su precaria inserción productiva. Tres son las principales deficiencias (...): i) los proyectos encaminados a propiciar su acceso a la tierra no siempre eran viables desde el punto de vista económico, sea porque los suelos eran de mala calidad o porque, incluso siendo buenos, no aseguraban ingresos que permitiesen pagar la deuda contraída por la compra de la tierra; ii) no hubo complementación suficiente entre el mercado de tierras y los restantes mercados, como los de agua, tecnología, insumos o crédito; y iii) las políticas aplicadas carecieron de la flexibilidad imprescindible para ajustarse a las necesidades particulares de los diversos grupos demandantes, empresarios, pequeños agricultores, trabajadores sin tierra o indígenas (2003: p. 440).

Mediante tal diagnóstico, Tejo considera que as políticas pró-mercado ainda têm um longo caminho a percorrer e propõe o direcionamento da ação estatal para duas áreas críticas, sem as quais os mercados de terra careceriam de condições de funcionamento: a definição de um marco legal que fortaleça os direitos de propriedade e a criação de uma estrutura institucional que garanta o cumprimento e a segurança de tais direitos. Literalmente:

En la región, el mercado comenzó a operar plenamente como mecanismo de redistribución de la tierra recién en la década de 1980. **El proceso se**

---

<sup>168</sup> Esse estudo foi viabilizado por uma parceria entre a CEPAL e a agência de cooperação técnica alemã GTZ. Organizado em três volumes, contém seis análises temáticas e sete estudos de caso referentes aos seguintes países: Brasil, Paraguai, República Dominicana, Argentina, Colômbia, Guatemala e Peru. É o mais recente, abrangente e detalhado trabalho sobre o tema na América Latina e Caribe.

**halla aún lejos de haberse completado, es decir, de haber alcanzado una etapa en que predomine la propiedad privada sobre la tierra, con total seguridad jurídica para los propietarios. Para ello es esencial, entre otras cosas, que se desarrollen los mercados conexos,** que forman el contexto en que se enmarca el primero, como los de servicios de asistencia técnica, seguros, créditos y otros. **Ello exige (...) un largo esfuerzo complementario.** En el mismo sentido, también es imprescindible que el Estado deponga la actitud prescindente que ha adoptado en el último tiempo e intervenga de modo más activo, por ejemplo, en la **constitución de un entorno legal que fortalezca los derechos de propiedad y en la creación de las instituciones indispensables para garantizar el ejercicio efectivo de esos derechos** (2003: p. 441, grifos meus).

De acordo com Tejo (2003), não se consumaram as expectativas anteriores acerca dos efeitos provocados pelas medidas de proteção à propriedade privada sobre o funcionamento dos mercados privados de crédito. Na síntese do autor:

No puede decirse que en la región no se hayan emprendido acciones complementarias para agilizar los mercados de tierras. Una de ellas fue el intento de reformar los derechos de propiedad. Con ello se pretendía aumentar la seguridad de estos derechos y la posibilidad de transferirlos libremente, esto es, de poner las tierras en el mercado. **Al asegurar los derechos de propiedad, es decir, al disminuir las posibilidades de expropiación de la tierra, aumentarían conjuntamente la disposición del sistema financiero formal a suministrar crédito y la del propietario a invertir.** Ello fortalecería asimismo la especialización, dado que el productor podría proyectar con mayor tranquilidad sus actividades futuras. Una vez más, sin embargo, hay que decir que estos intentos no alcanzaron plenamente su propósito. Las restricciones de capital que pesan sobre los pequeños productores, así como su falta de acceso a los mercados de crédito, ciertamente no contribuyeron a que éstos pudiesen comprar tierras. **La reforma de los derechos de propiedad no siempre se tradujo en una mayor inversión que favoreciese a la gran masa del campesinado.** Si bien aumentó la inversión pública y privada, los fondos se asignaron sólo a aquellas actividades comerciales más rentables, esto es, **beneficiaron de modo casi exclusivo a los grandes agricultores, con lo cual se intensificó el grado de concentración de la tierra.** Estos elementos definen, en su conjunto, toda una dimensión en la que será necesario trabajar en el futuro (2003: p. 441-2, grifos meus).

Portanto, de acordo com o debate promovido pela parceria CEPAL-GTZ, o mercado de terras seria um instrumento insuficiente para, por si só, elevar a eficiência econômica e melhorar a equidade social, necessitando do desenvolvimento de mercados conexos para funcionar plenamente. Esse diagnóstico não difere das posições atuais adotadas pelo Banco Mundial (2003a), que vem atualizando algumas posições anteriores (ver cap. III). Na verdade, a diretriz da obra organizada por Pedro Tejo reitera a necessidade de se desenvolver políticas pró-mercado de terras como instrumento central de alívio da pobreza rural. Há, pois, uma concordância de fundo em relação à política do Banco Mundial. Mas

não apenas: reproduz-se a estrutura de pensamento e interpretação sobre a realidade agrária difundida pelo Banco. Os termos estruturantes são os mesmos.

O trabalho de Jaramillo (1998: p. 115-22) também apresenta diagnóstico semelhante, propondo uma agenda política voltada para superar os obstáculos ao funcionamento pleno dos mercados de terra na região centrada em cinco eixos básicos: a) eliminação de “distorções” macroeconômicas e setoriais, a fim de reduzir pressões artificiais que elevam o preço da terra; b) fortalecimento dos direitos de propriedade e redução dos custos de transação, por meio de uma nova legalidade e de um conjunto de instituições descentralizadas que garantam a formalização e a segurança dos direitos sobre os “ativos fundiários”, elevando a sua liquidez; c) a criação ou melhoria dos sistemas de informação de mercado e modernização dos sistemas de registro e de cadastro de imóveis rurais; d) eliminação das barreiras ao arrendamento e às relações de compra e venda de terras (inclusive para os beneficiários de reformas agrárias) e programas (dentre os quais, o MRAM) que melhorem o acesso à terra pelos segmentos pobres do meio rural; e) a descentralização da cobrança de impostos sobre a propriedade e uso da terra.

Pelo exposto, é possível perceber entre especialistas e organizações que hegemonizam o debate internacional um grau de concordância bastante significativo quanto ao diagnóstico a respeito da configuração dos mercados de terra na América Latina. Da mesma maneira, a agenda política proposta para superar os obstáculos apontados também não varia em seus contornos fundamentais, embora haja diferenciações de acento atribuídas a cada tipo de ação política.

O que tal “consenso” revela a respeito do tema do acesso à terra pelo campesinato pobre na atualidade? Dois pontos importantes devem ser destacados. O primeiro é que, em nível internacional, a reforma agrária há muito tempo saiu da agenda político-econômica dominante e, no que diz respeito às políticas de terra, ganharam centralidade propostas como o MRAM, o arrendamento e a titulação privada. O segundo é que, para serem implementadas, tais propostas dependem da montagem de novos marcos legais e institucionais. Michael Carter (2003), intelectual de enorme trânsito junto ao Banco Mundial, pontua com precisão os termos do debate travado no interior dos organismos internacionais e dos centros de formulação de políticas dominantes:

A pesar de la renovada prominencia del problema, **el instrumento tradicional de redistribución aplicado por el Estado, la reforma agraria, está decididamente fuera de la agenda en muchos países de la región.** (...) Los enfoques provenientes de la microeconomía y la macroeconomía de la desigualdad se hallan entrelazados con un conjunto de instrumentos de corte decididamente liberal. La política de tierras contemporánea es, así, el resultado de un verdadero compromiso entre esas dos fuerzas, y está compuesta primordialmente por dos mecanismos: i) **reformas de los derechos de propiedad**, que asignan a los individuos, de una manera legal y segura, derechos comercializables sobre la tierra — reformas que incluyen a los beneficiarios de las reformas redistributivas anteriores —, y ii) **una alianza constructiva con el mercado de tierras, por medio de la reforma agraria asistida por el mercado** (CARTER, 2003: p. 63, grifos meus).

Encontra-se hoje, pois, uma semelhança significativa entre os organismos internacionais em termos de diagnóstico e agendas políticas voltadas à problemática

agrária. Estimar qual o peso da ação ideológica do Banco Mundial nessa configuração é algo difícil, senão impossível, mas é facilmente detectável, haja vista as premissas e os contornos gerais que o debate sobre políticas de terra assume.

Associada diretamente à discussão a respeito dos limites e possibilidades da ativação dos mercados de terra – e, portanto, sobre o que se deve esperar da implementação do MRAM –, tem sido levantada por alguns especialistas uma questão que merece destaque. Gustavo Gordillo (2002) assinala que as políticas de ajuste estrutural reduziram em grande medida o escopo das ações públicas dirigidas ao setor agropecuário, provocando “vazios institucionais” que não foram preenchidos pelo setor privado:

**El intento por dar un mayor protagonismo al sector privado y al mercado en el sector agropecuario**, a través de: la eliminación de las líneas especiales de crédito para el sector agrícola y de los subsidios en las tasas de interés; la eliminación de la presencia pública en la comercialización de los productos agropecuarios; la reducción o eliminación de la asistencia técnica estatal gratuita y su sustitución parcial por mecanismos de asistencia técnica privada apoyada en subsidios enfocados a ciertos sectores identificados previamente, junto con la confinación de la investigación a los institutos y universidades; y, finalmente, una mayor descentralización de las políticas de apoyo, orientadas a responder a proyectos locales de infraestructura y a prestar servicios a pequeños productores, con la participación activa de ONGs y organizaciones de productores, **han generado vacíos institucionales** en la medida que la implantación de estas nuevas políticas no ha sido acompañada a un ritmo semejante por el desarrollo de una nueva institucionalidad que dé certidumbre a los distintos actores sociales (...) **El sector privado no ha podido llenar satisfactoriamente todos los espacios que dejó el sector público** y, cuando lo ha hecho, ha sido a costos demasiado elevados para muchos productores (2002: p. 8, grifos meus)

Tais vazios institucionais afetaram – e continuam afetando – principalmente os pequenos agricultores. Daí o risco de aumento da concentração fundiária quando, em tal contexto, os mercados de terra são liberalizados. É o que advertem De Janvry e Sadoulet:

**Al liberalizarse los mercados inmobiliarios en el contexto de un vacío institucional generalizado para los minifundistas, la tierra puede concentrarse fácilmente en manos de una minoría de agricultores comerciales** y se crea así una gran masa migratoria de pequeños hacendados desplazados, sin que se les haya dado la oportunidad de alcanzar una posición competitiva. Los productores con mayores posibilidades de alcanzar la eficiencia se verían así desplazados por otros que se vieron menos afectados por las fallas institucionales (2000: p. 14, grifo meu).

Segundo esse enfoque, a sobrevivência econômica dos pequenos agricultores mais pobres dependeria do acesso aos mercados formais de crédito. Como assinala Gordillo:

Los sistemas financieros formales no han sido diseñados para ofrecer productos financieros a la población rural, particularmente a los pequeños y medianos agricultores. Estos (...) eran servidos por el Estado y hasta el momento, la falta de respuesta por parte del sistema financiero formal para satisfacer esa demanda ha contribuido a la falta de capitalización del sector agropecuario. Asimismo, las acciones realizadas por las ONGs, a pesar de cumplir un papel en general positivo, han sido de pequeña escala y con limitado impacto en la difusión de buenas prácticas en materia de desarrollo rural (2002: p. 9).

Segundo os autores cotejados, a restrição ao crédito formal sofrida pelos segmentos produtivos mais empobrecidos do meio rural seria o fator-chave na determinação de sua competitividade. Não é à toa que Michael Carter destaca que qualquer política agrária hoje deve, necessariamente, priorizar o problema do acesso ao crédito. Relegá-lo a um momento posterior não seria recomendável em tempos de liberalização dos mercados:

Hay suficientes datos empíricos para sostener que **la competitividad de los predios pequeños es frágil, especialmente en las condiciones de desigualdad que imperan en el agro de muchos países latinoamericanos y caribeños**. Según se desprende de los estudios al respecto, la reforma de los derechos de propiedad ejerce sus mayores impactos a través de los efectos de la oferta de crédito. Sin embargo, **es precisamente el débil acceso al capital lo que continúa afectando a los pequeños productores de la región** (CARTER, 2003: p. 79, grifos meus).

Se este “gargalo” não for equacionado, os pequenos agricultores, os beneficiários de reformas agrárias passadas e o atual público do MRAM dificilmente seriam capazes de competir e sobreviver no mercado capitalista. É o que estima Carter:

**¿Son capaces los pequeños propietarios, entre ellos los beneficiarios de las reformas anteriores, de competir en economías agrícolas liberalizadas?** Si la respuesta es negativa, los títulos de tierras, así como cualquier otro esfuerzo por mejorar la tenencia de propiedad de una manera más segura y facilitar las transacciones de tierras, podrían simplemente redundar en el desplazamiento de los agricultores más pequeños. De esa manera, **la reforma asistida por el mercado podría no ser otra cosa que un esquema de subvenciones que lentamente va descapitalizando a sus presuntos beneficiarios** (2003: p. 63, grifo meu).

Portanto, segundo os termos levantados por De Janvry, Sadoulet, Gordillo e Carter, deve-se criar condições para o funcionamento dos mercados de terra como mecanismo de acesso, porém dentro de um novo contexto institucional em que a oferta de crédito aos agricultores pobres pudesse lhes garantir condições de competitividade econômica. Ainda que o tom da discussão seja mais matizado que o discurso do Banco Mundial, permanece a aposta no MRAM e a reiteração da necessidade de políticas pró-mercado. Não há nenhuma ruptura *de fundo* em relação à agenda ou aos termos da discussão estabelecidos pelo BIRD.

#### **9.4. A natureza negativa do modelo e de sua matriz**

Existem dificuldades consideráveis para o debate crítico sobre o MRAM ocorrer. Algumas razões podem ser elencadas: a) grande parte das pesquisas sobre o tema é produzida pelo próprio Banco Mundial, ou por ele financiada através dos governos nacionais, predominantemente na forma de consultorias contratadas a um seletivo grupo de centros de pesquisa ou especialistas, o que constitui uma assimetria na produção do conhecimento; b) o acesso nem sempre é fácil e diversos documentos do Banco não estão disponíveis à consulta pública; c) majoritariamente, a produção do Banco está escrita em inglês, sendo pouquíssimos os documentos de fato importantes que são traduzidos para outras línguas; d) o debate, de modo geral, é altamente especializado, restrito pela sua própria natureza a pequenos círculos de formulação de política e organizações sociais; e) embora haja muita produção sobre o tema, o acesso a dados empíricos ainda é baixo e, predominantemente, depende de fontes oficiais (governos ou Banco Mundial), o que prejudica o estudo mais detalhado sobre os resultados efetivos dos programas orientados pelo MRAM; f) ainda são embrionárias as pesquisas empíricas patrocinadas por movimentos e organizações sociais contrárias ao MRAM; e) como lembra Borrás (2002), a universidade ainda não se fez presente nesse debate, tanto assim que não existe nenhuma iniciativa relevante de pesquisa em andamento em nível internacional que se disponha a combinar discussão teórica e trabalho empírico. Lamentavelmente, ainda são poucos os trabalhos críticos de maior envergadura sobre o tema. Há muito o que desbravar e discutir.

Todavia, mesmo diante de inúmeras dificuldades, já existe um acúmulo de discussão que permite sustentar críticas mais contundentes à experiência do MRAM em nível internacional. O roteiro que se segue cobre esse debate, demarcando a visão do autor.

##### **9.4.1. Resultados que contradizem o modelo e as expectativas a ele atribuídas**

As pesquisas realizadas sobre os casos colombiano, guatemalteco, sul-africano e brasileiro mostram que os resultados obtidos contradizem as diretrizes centrais do MRAM e as expectativas iniciais acerca de seu potencial. Foi visto que os proponentes do modelo, apesar de levantarem diversas indicações nesse sentido, fazem uma leitura que diagnostica apenas “erros de implementação”. Essa é uma leitura enviesada do processo, que revela a intencionalidade do Banco Mundial em prosseguir com esse tipo de política, apesar das críticas de um segmento expressivo de organizações sociais.

No caso colombiano, a execução do MRAM teve resultados bastante distintos daqueles que haviam sido previstos: a) o programa não conseguiu atingir escala, uma vez que no período de 1995 a 2001 foram beneficiadas tão-somente 12.974 famílias, envolvendo 180.211 ha, num universo cuja demanda por terra era estimada pelo INCORA em 1989 em 262 mil famílias sem terra e 613 mil famílias com terra insuficiente (MONDRAGÓN, 2003; BALCÁZAR et al., 2003: p. 311); b) em todos os anos de execução, o número de famílias que solicitou acesso ao crédito foi muito maior do que o número aceito, assim como a demanda foi maior do que a oferta de terras (MONDRAGÓN, 2003); c) o programa incidiu sobre um segmento bastante restrito do mercado de terras, composto por médios proprietários arruinados pela abertura comercial, e nunca latifundiários, dinâmica da qual resultou um conjunto de transações que passou por fora do circuito das terras de melhor localização e qualidade (MONDRAGÓN, 2003); d) parte significativa dos beneficiários está inadimplente, revelando que mesmo com a alta taxa de subsídio conferida à compra da terra (70%), os beneficiários não conseguem pagar as prestações (MONDRAGÓN, 2003; BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 150); e) a implantação

do programa levou à sobrevalorização do preço da terra, pelo menos nos dois primeiros anos, período melhor conhecido (DEININGER, 1998: p. 6); f) a produção agrícola ficou tão-somente no nível da mera subsistência das famílias (BORRAS, 2001: p. 12).

Os resultados do MRAM na Guatemala (GAROS & GAUSTER, 2003; TANAKA & WITTMAN, 2004) não diferem em essência do caso anterior: a) de 1996 a outubro de 2001, financiou-se a compra de 54.611 ha por apenas 9.874 famílias, a um total de US\$ 42.821.787, num universo cuja demanda por terra é estimada entre 316 mil e 500 mil famílias; b) o que predomina é a oferta de terras privadas de má qualidade e má localização; c) o processo de seleção dos beneficiários e de liberação do crédito é extremamente lento e burocratizado, variando, respectivamente, de 13 a 24 meses e meio entre 1998 e 2001; d) há inúmeros casos de irregularidades e desvios de finalidade no processo de seleção dos beneficiários; e) a grande maioria dos projetos produtivos não têm rentabilidade comercial, em razão de serviços inadequados de assistência técnica, da falta de mecanismos de comercialização, da má localização e qualidade das terras compradas, da insuficiência de recursos para investimento e da ausência de preços favoráveis para a produção; f) é muito baixa a participação dos beneficiários, seja por falta de publicidade das regras de funcionamento do programa, seja pela assimetria de poder entre os agentes envolvidos, seja ainda pelo trâmite extremamente burocrático do programa.

No caso da África do Sul, os resultados são relativamente semelhantes: a) entre 1994 e 2002, foi redistribuído apenas 1% da terra monopolizada pela elite branca (TILLEY, 2002: p. 1); b) entre 1994 e 1999, o MRAM e o programa de restituição beneficiaram apenas 60 mil famílias, envolvendo em torno de 667.825 mil ha, o que representa 1,13% da meta prevista (TILLEY, 2002: p. 27); c) majoritariamente, os projetos produtivos não saíram do nível da precária subsistência (DEININGER & MAY: 2000: p. 21-2); d) em inúmeros casos houve sobrevalorização do preço pago pelas terras (EL-GHONEMY, 2001: p. 121; TILLEY, 2002: p. 4-16); e) predominantemente, foram transacionadas as piores terras (TILLEY, 2002: p. 5); f) os procedimentos foram altamente burocráticos, impossibilitando, na prática, qualquer tipo de “auto-seleção” dos beneficiários e qualquer enfoque “dirigido pela demanda” (TILLEY, 2002: p. 29-31).

Tanto no caso brasileiro (analisado nos capítulos anteriores), como nos três casos agora citados, os resultados da implementação dos programas orientados pelo MRAM contradizem as expectativas a eles atribuídas, uma vez que: a) os preços pagos pela terra não foram tão baratos como prematuramente havia sido declarado, apesar do pagamento à vista, da estabilização monetária e de mercados de terra deprimidos; e a má qualidade das terras adquiridas em parcela significativa dos casos só vem a ressaltar esse fato, de modo que é válido afirmar que os programas implementados se constituíram num prêmio efetivo aos proprietários que por meio deles venderam propriedades; b) diversas evidências sugerem que a execução dos programas provocou o aumento do preço da terra em muitas localidades, ainda que tal efeito não tenha sido homogêneo; c) majoritariamente, os projetos produtivos são dominados pela agricultura de subsistência, e não por uma agricultura comercial e diversificada, como o MRAM prescreve; d) a cota de empréstimo/doação se revelou insuficiente para alavancar a produção agrícola, de sorte que os mutuários dos programas implementados permanecem reivindicando uma política pública ativa de crédito rural; e) não ocorreu o acesso massivo aos mercados de crédito privados para investimentos na produção, de modo que a precariedade do acesso ao crédito foi e permanece sendo um dos principais gargalos do MRAM; f) não foram implementadas paralelamente ao MRAM nem a tributação progressiva, nem a titulação sistemática, como também não avançaram os

processos de modernização dos sistemas de registro e de cadastro de terras, nem as medidas para se baixar os custos de transação; g) ocorreu enorme déficit de participação social em diversos (em alguns casos, em todos) componentes e fases dos programas implementados; h) os beneficiários tiveram poder desigual na negociação com os proprietários de terra, fato que, por si só, demonstra que a formulação do MRAM não leva em conta as relações realmente existentes de exploração econômica, dominação política e prestígio social inscritas no monopólio da propriedade da terra em países altamente desiguais; i) ficou evidenciado que são os agentes do Estado que efetivamente protagonizam todo o processo de compra e venda (DE JANVRY & SADOULET, 2000: p. 19); j) não ocorreu um processo de “auto-seleção” dos beneficiários, pois, de diferentes maneiras, houve influência ou tutela de forças “externas”, como agentes governamentais, proprietários, políticos locais, ONGs, etc. (BORRAS, 2001 e 2003; GAROZ & GAUSTER, 2003; TILLEY, 2002); l) em lugar algum houve um efetivo “campo de jogo nivelado”, i.e., uma eliminação substancial dos privilégios estatais conferidos a grandes proprietários de terra e produtores agrícolas.<sup>169</sup>

Tais resultados tencionam empiricamente a validade conceitual do MRAM e de todo o constructo que procura fundamentá-lo. Os seus princípios básicos não se materializaram nos programas implementados, assim como as expectativas atribuídas ao MRAM não se concretizaram. Porém, deve-se reconhecer que houve sim um aspecto em que a teoria e empiria se encontraram: verificou-se, em todos os países, um forte apoio dispensado pelos grandes proprietários de terra e suas organizações de representação aos programas orientados pelo MRAM. De fato, o apoio do patronato rural foi onipresente.

#### **9.4.2. Diferença e antagonismo em relação à reforma agrária redistributiva**

No capítulo III foi visto que os proponentes do MRAM realizam uma operação de “deslizamento semântico” pela qual procuram torná-lo sinônimo do que, historicamente, denominou-se reforma agrária redistributiva. Ocorre que tal equivalência carece de total fundamentação teórica e empírica, pois o MRAM tem como princípio a compra e venda voluntária de terra mediada pelo governo. Como assinalam com precisão De Janvry, Sadoulet e Wolford: “O princípio básico das reformas agrárias assistidas pelo mercado é que as transferências são voluntárias, baseadas na identificação de terras desejadas pelos beneficiários e negociações entre comprador e vendedor mediadas pelo governo” (2001: p. 292).<sup>170</sup>

Já o que se convencionou chamar de reforma agrária redistributiva consiste em ação pública que redistribui para o campesinato pobre terras privadas apropriadas por uma classe de grandes proprietários. Seu objetivo é democratizar a estrutura de propriedade da terra numa dada sociedade, o que pressupõe transformar as relações de poder econômico e

---

<sup>169</sup> Não se deve tomar alguns dos efeitos provocados ou estimulados pelas políticas de ajuste (como queda relativa do preço da terra e redução de crédito subsidiado) como uma efetiva eliminação dos privilégios conferidos aos grandes produtores rurais, ainda mais se se tem em conta que as reformas estruturais alimentaram processos de reprimarização das economias nacionais e revitalizaram o enfoque das “vantagens comparativas”. No caso do Brasil, por exemplo, tem havido um fortalecendo político da fusão da grande propriedade com o capital financeiro e agroindustrial desde o segundo governo Cardoso (DELGADO, 2004). A atual fetichização do “agronegócio” operada pelos meios de comunicação tenta esconder os privilégios dados ao setor.

<sup>170</sup> “The basic principle of market-assisted land reforms is that transfers are voluntary, based on identification of desirable lands by beneficiaries, and negotiations between buyer and seller that are mediated by government” (DE JANVRY, SADOULET & WOLFORD, 2001: p. 292).

político responsáveis pela reprodução da concentração fundiária. Conforme assinalam dois estudiosos do tema:

As reformas agrárias que lograram êxito, do ponto de vista dos pobres da zona rural, invariavelmente continham um elemento de confisco, do ponto de vista dos grandes proprietários, que perderam parte de seus direitos e privilégios. A reforma agrária é, necessariamente, um processo político. Se as relações de domínio da terra forem realmente alteradas, de modo a beneficiar os colonos, os trabalhadores sem terra ou camponeses, isto implica uma mudança nas relações de poder em favor daqueles que trabalham fisicamente na terra, às custas daqueles que primordialmente acumulam riquezas a partir de seu controle sobre a terra rural e sobre seu trabalho (BARRACLOUGH, 2001: p. 378-9).

A reforma agrária redistributiva é uma demonstração de forte compromisso político com a rápida redução das desigualdades e da pobreza por meio da redistribuição de terras privadas e seus direitos de uso, sob diferentes arranjos institucionais aplicáveis por lei (EL-GHONEMY, 2002: p. 1).<sup>171</sup>

Duas variáveis são fundamentais para demarcar a intensidade da redistribuição de terras: a compensação dos proprietários e o pagamento pelos beneficiários (BORRAS, 2003: p. 3). No primeiro caso, a variação vai de zero (expropriação integral) até um patamar abaixo do parâmetro de mercado. No segundo caso, vai de zero até um patamar abaixo dos custos de aquisição. A diferença entre a indenização e os preços de mercado, no primeiro caso, e a diferença entre o pagamento dos beneficiários e os custos de aquisição, no segundo caso, definem o grau de redistribuição. O pagamento das indenizações em títulos públicos resgatáveis a longo prazo foi a maneira historicamente encontrada para assegurar que o processo pudesse ganhar escala, uma vez que o pagamento à vista exigiria mobilização de recursos de uma só vez numa magnitude impraticável para as finanças públicas de qualquer país.

Pelo que já foi visto, o MRAM, sob qualquer formato que tenha assumido ou venha assumir, em nada se assemelha a tal processo. Na verdade, como destaca Borrás (2001 e 2003), o MRAM consiste numa combinação de transação patrimonial privada e política distributiva. Transação patrimonial por duas razões: em primeiro lugar, por tratar-se de uma operação de compra e venda voluntária entre agentes privados, i.e., uma típica operação de mercado; em segundo lugar, pelo fato de os proprietários serem pagos em dinheiro e a preço de mercado (ou mais) e os compradores assumirem integralmente os custos da aquisição da terra e os custos de transação. Política distributiva porque há transferência de recursos a fundo perdido, em proporção variável conforme o caso, para investimentos em infra-estrutura e produção.

Segundo Borrás (2001), não se deve confundir política distributiva com política redistributiva, pois enquanto a primeira se refere à alocação de recursos (foco nos destinatários e nos recursos), a segunda se refere à transferência entre grupos sociais (foco

---

<sup>171</sup> “Redistributive land reform is a demonstration of strong political commitment to quickly reduce inequalities and poverty by way of a redistribution of private land property and use rights under different institutional arrangements enforceable by law” (EL-GHONEMY, 2002: p. 1).

na fonte de recursos). A diferença entre reforma distributiva e redistributiva foi bem formulada por Jonathan Fox:

Reformas **distributivas** são mudanças qualitativas na maneira pela qual os Estados alocam os recursos públicos entre os grandes grupos sociais. Reformas **redistributivas** são um caso especial de políticas distributivas: elas mudam a porção relativa entre grupos. Esta distinção é importante por duas razões principais. Primeiro, muitas reformas aparentemente redistributivas não o são, e chamá-las assim implicitamente começa com o que deveria ser o resultado último da análise: determinar o que uma reforma social de fato faz e por quê. Segundo, redistribuição implica uma ação de soma zero, enquanto alguns programas sociais são freqüentemente implementados precisamente porque evitam claramente tirar de um grupo para dar a outro. Além disso, em um contexto de crescimento econômico, os gastos no combate à pobreza podem muito bem subir em termos absolutos sem mudar sua participação relativa no orçamento do governo. O rótulo “redistribuição” traz em si a concepção de onde vêm os recursos, enquanto a noção de distribuição limita o foco em quem leva o quê (FOX, 1992: p. 10 *apud* BORRAS, 2001: p. 16, grifos no original).<sup>172</sup>

Não há, portanto, qualquer semelhança – conceitual ou prática – entre o MRAM e reformas agrárias redistributivas. Transações mercantis nada têm a ver com redistribuição do estoque de riqueza (no caso, a terra rural) concentrado em poder de uma classe ou frações de classe. Também em nada se assemelha à redistribuição de poder político (BORRAS, 2001 e 2003; MONDRAGÓN, 2003; EL-GHONEMY, 2002a e 2002b). A natureza voluntária e mercantil do MRAM o distingue indelevelmente de qualquer política de reforma agrária, somente viável se for compulsória, o que exige uma ampliação do poder desapropriatório do Estado frente à propriedade privada, e não a sua redução, como pressupõe o MRAM. Ora, se o MRAM se baseia na redução do poder desapropriatório do Estado, e este poder é o que permite realizar processos de reforma agrária, a conclusão inescapável é a de que o MRAM nega a própria possibilidade de reforma agrária.

#### 9.4.3. Visão exclusivamente monetarista da terra

Outra característica do MRAM que o distingue, sob todos os aspectos, da reforma agrária redistributiva, consiste na redução do significado da terra a um mero fator de produção. Pela lógica do MRAM, a terra rural é apenas mais uma *commodity* a ser

---

<sup>172</sup> “**Distributive** reforms are qualitative changes in the way states allocate public resources to large social groups. **Redistributive** reforms are a special case of distributive policies: they change the relative shares between groups. This distinction is important for two principal reasons. First, many apparently redistributive reforms are not, and to call them so implicitly begins with what should be the ultimate outcome of analysis: determining what a social reform actually does, and why. Second, redistribution implies zero-sum action, whereas social programs often are carried out precisely because they avoid clearly taking from one group to give to another. In a context of economic growth, moreover, antipoverty spending will rise in absolute terms without changing its relative share of the government budget. The label “redistribution” builds in an assumption about where the resources come from, whereas the notion of distribution limits the focus to who gets what” (FOX, 1992: p. 10 *apud* BORRAS, 2001: p. 16, grifos no original).

transacionada no mercado (TILLEY, 2002: p. 6). Trata-se de uma visão exclusivamente monetarista, a qual foi estandarizada e exportada para inúmeras sociedades como parte do pacote de políticas liberalizantes do Banco Mundial. Como assinala o pesquisador egípcio Riad El-Ghonemy:

A novidade é o tratamento do mercado de terras como se fosse um mercado como outro qualquer (de fertilizantes, por exemplo), e a prescrição de reformas no mercado de terras como uma política de terras padronizada internacionalmente que reflete uma ideologia única. Ela prescreve para os países em desenvolvimento não um conjunto de opções de políticas, mas um caminho único intimamente ligado aos pacotes de reforma econômica induzidos pelo Banco Mundial/Fundo Monetário Internacional (2001: p. 130).<sup>173</sup>

Assentado nessa visão mercadológica, o MRAM mais uma vez se distancia das experiências de reforma agrária redistributiva, as quais foram impulsionadas também por reivindicações baseadas numa concepção multidimensional da terra rural (BORRAS, 2003) que levasse em conta as dimensões econômica, política, social e cultural de seu uso. Isto foi reconhecido inclusive pelo Oficial de Administração de Terras da FAO, Javier Molina, simpático ao MRAM:

La connotación cultural asociada a la tierra y manifestada en la demanda presentada por distintas comunidades pertenecientes a diversas etnias, es un tema al cual las distribuciones por vía del mercado difícilmente dan respuesta (...) En general, **el diseño del programa parece responder a un visión económica de las necesidades de los pobres rurales sin incluir la dimensión cultural que, en el caso de las diversas etnias en Guatemala, está generalmente asociada a la tierra** (...) Como la experiencia lo indica, la tierra no es solamente un medio para generar renta y, en muchos casos, su uso por la población pobre rural no está motivado solamente por la lógica de maximizar ganancias o por la relación costo-beneficio. **Los programas de reforma agraria negociada tienden lamentablemente a excluir esa dimensión no económica de la relación hombre-tierra que prevalece en muchas comunidades rurales, particularmente indígenas** (2001: p. 21-2 e 34, grifos meus).

Já foi mencionado que, historicamente, a realização de reformas agrárias redistributivas exigiu dois requerimentos básicos, necessários para que o processo pudesse de fato ganhar escala: a compensação abaixo do preço de mercado e o pagamento abaixo dos custos de aquisição. Ocorre que – e este é o ponto – tais requerimentos só foram possíveis mediante a crítica (implícita ou explícita) a uma visão estritamente monetarista da terra, uma vez que: i) os processos de reforma agrária estiveram associados a reivindicações

---

<sup>173</sup> “What is new is the treatment of the land market just like any other commodity market (e.g. fertilizer), and the prescription of land market reform as an internationally standardized land policy reflecting a single ideology. It prescribes to developing countries not a set of policy options, but a unique path intimately linked to World Bank/International Monetary Fund-induced economic reform packages” (EL-GHONEMY, 2001: p. 130).

por “justiça social” e por “democratização da sociedade”, ganhando tradução política pela cobrança ao cumprimento da “função social da terra”; ii) partiram do reconhecimento de que o valor da terra é determinado por uma confluência de fatores e relações de poder que extrapolam o parâmetro de mercado. Por conseguinte, as reformas agrárias redistributivas exigiram e dependeram da ação discricionária do Estado para ultrapassar os interesses dominantes inscritos no monopólio da propriedade da terra. Em maior ou menor grau, foram processos profundamente associados à noção de direitos, o que não tem nada a ver com compra e venda de terras, pilar ideológico central do MRAM.

Justamente pelo seu enfoque monetarista, o MRAM se alimenta do esvaziamento de qualquer conexão entre a sua dinâmica e as questões sociais. Ao aceitar o preço de mercado como referência indiscutível e, sobretudo, ao se basear na transação mercantil como meio de acesso à terra, o MRAM pressupõe a aceitação do padrão atual de desigualdade e dificulta ainda mais a construção da legitimidade da luta social associada à noção de direitos. Por isso mesmo, dificulta a construção dos instrumentos necessários para sua materialização. É o que não escapou à percepção de De Janvry e Sadoulet: “Aceitar o preço a ser pago pela terra significa **aceitar a legitimidade dos padrões atuais de propriedade da terra**. Isso implica que restituições e desapropriações baseadas em aquisições ilegítimas ou na função social da terra passam a ser, agora, consideradas **injustificadas**” (2002: p. 8, grifos meus).<sup>174</sup>

Noutra linha, mas com um diagnóstico próximo, é o que defende o pesquisador filipino Saturnino Borrás:

Os pobres do campo da maioria dos países em desenvolvimento sempre entenderam a reforma agrária como uma combinação de reforma redistributiva e distributiva – definida em termos gerais pela redistribuição de terras (redistributiva) e ações de apoio (distributiva). Por sua vez, reforma redistributiva, no contexto da reforma agrária, está firmemente ancorada no conceito de justiça social que, necessariamente, lida com a história – como a história da expulsão em massa de indígenas de suas terras e a história do monopólio da terra. A justiça social exige a correção das injustiças históricas cometidas contra um grande setor da sociedade. Abandonar os camponeses pobres aos preços de mercado da terra é institucionalizar, e não corrigir, a injustiça histórica (2001: p.16-7).<sup>175</sup>

Esta é uma questão política, relacionada às opções que as forças dirigentes de uma dada sociedade fazem num certo momento da história: discutir e promover formas de

---

<sup>174</sup> “Accepting the price to be paid for land signifies **accepting the legitimacy of the current pattern of land ownership**. This implies that restitutions and expropriations on the basis of illegitimate acquisition or of social functions of the land are now considered **unjustified**” (DE JANVRY & SADOULET, 2002: p. 8, grifos meus).

<sup>175</sup> “The rural poor in most developing countries has always understood agrarian reform as a combined redistributive-distributive reform – categorized broadly between land redistribution (redistributive) and support services (distributive). In turn, redistributive reform, in the context of land reform, is firmly enshrined within the concept of social justice that necessarily brings in history – i.e. history of massive ejection of indigenous settlers from their lands and history of land monopoly. Social justice entails the correction of historical injustice committed against a large section of society. Letting poor peasants for the current, full market price of the land is institutionalizing, not correcting, historical injustice” (2001: p. 16-7).

controle e uso públicos da terra, ou fortalecer a sua plena *comoditização*. Longe de ser anacrônico, como quer fazer crer o Banco Mundial, trata-se de um debate contemporâneo, embora altamente assimétrico em favor da mercantilização da terra e, por conseguinte, das formas de acesso a ela em termos de política pública.

#### **9.4.4. Incapacidade estrutural de dar conta da magnitude do problema agrário**

Outra crítica ao MRAM, já ensaiada por um grupo de estudiosos simpáticos ao modelo, diz respeito à sua incapacidade estrutural de atender à magnitude das reivindicações por terra e, portanto, de contribuir positivamente para a resolução do problema agrário.

O significado desta observação aponta para uma questão central: mesmo se funcionassem – i.e., mesmo se ocorressem transações de mercado a preços razoáveis e os beneficiários pudessem de fato pagar pela terra por meio de sua produção agrícola –, tais programas seriam absolutamente insuficientes para absorver a pressão social sobre uma estrutura de propriedade altamente concentrada, ainda mais em sociedades que experimentam há anos uma regressão social e econômica provocada pelas reformas estruturais.

Esta não é uma falsa ponderação, pois, como já foi visto, o MRAM é uma política importante para o Banco Mundial e em vários países constitui-se no único ou no principal mecanismo existente para esse fim. No caso da Guatemala, por exemplo, as projeções revelam que, mesmo sob o seu melhor desempenho, o MRAM não acompanharia sequer a taxa de crescimento anual do contingente de trabalhadores sem terra (GAROS & GAUSTER, 2003). No Brasil, o número de famílias acampadas aumentou significativamente, chegando a 171.288 famílias em outubro de 2003 (MDA, 2003: p. 12; SAMPAIO et al., 2003: p. 33). Por outro lado, somente a “reforma agrária pelos correios” do governo Cardoso cadastrou 839.715 solicitações em menos de dois anos (SAMPAIO et al., 2003: p. 28), o que é muito superior à meta de 250 mil famílias estipulada pelo Crédito Fundiário de Combate à Pobreza para o período de dez anos, na hipótese de cumprimento total do programa<sup>176</sup>. Se o leitor fizesse esse exercício para os outros países, certamente encontraria a mesma assimetria entre o problema agrário realmente existente e as supostas virtudes dos programas orientados pelo MRAM. Há, pois, uma discrepância total entre o problema e o instrumento proposto. Esta questão foi bem sintetizada por Peter Rosset:

Seria impossível, mesmo se tudo funcionasse perfeitamente, contemplar tamanho problema de desigualdade e de acesso à terra através do mercado. É provavelmente o mais dispendioso modelo de reforma agrária [sic], porque baseia-se na vontade do vendedor e enseja corrupção, inflacionando os preços da terra. Transferir uma quantidade significativa de terra implicaria dispor de um enorme montante de recursos, que está além da capacidade de qualquer governo ou agência internacional – se esse fosse o modelo que acabaria com o problema de acesso a terra. Logo, claramente esse não é, ou não pode ser, tal programa (2002: p. 6).

---

<sup>176</sup> Segundo Sampaio et al. (2003), além do número de famílias cadastradas nos correios e de famílias acampadas, o público potencial da reforma agrária no Brasil em 2003 encontrava-se entre 3,3 (pobreza extrema, com menos de US\$ 1,00/per capita/dia) e 6,1 milhões de famílias.

A contraface da incapacidade congênita do MRAM ganhar escala se revela, flagrantemente, no aumento significativo das ocupações de terra nos países onde, sob diferentes formatos, vem sendo implementado. Basta mirar não só os casos aqui abordados do Brasil (SAUER, 2003), Colômbia (MONDRAGÓN, 2003), África do Sul (MOYO, 2003; TILLEY, 2002) e Guatemala (GAROS & GAUSTER, 2003), mas também do Zimbábue (MOYO & MATONDI, 2003) e das Filipinas (KMP, 2003; BORRAS, 2003).

#### 9.4.5. Inexistência de condições institucionais para o funcionamento dos mercados de terra

Esta crítica já foi anunciada pela vertente anterior, porém sob um enfoque positivo, i.e., como um desafio a ser superado. Aqui, ao contrário, a ausência de condições para o funcionamento dos mercados de terra é lida sob um enfoque negativo, que insiste na crítica fundamental de que o MRAM, na verdade, integra um conjunto de políticas de caráter altamente idealizado e ideológico, tanto que sequer tem condições institucionais para se viabilizar. Se os mercados de terra são altamente segmentados, o nível de informalidade é elevado e o capital privado não financia a aquisição de terras (REYDON & PLATA, 1996), como propor o enfoque dos mercados de terra como eixo balizador das políticas de redução da pobreza? Mesmo supondo que o eixo da proposta – a ativação de mercados de terra – fosse coerente com os objetivos traçados – reduzir a pobreza rural –, há um impedimento anterior: inexistem condições institucionais para tal empreitada. É o que a provocação irônica de Riad El-Ghonemy indica com precisão:

Como economista do desenvolvimento, aprecio o mecanismo de mercado quando a economia é competitiva, livre de monopólios e barreiras institucionais ao acesso a terras e crédito e livre de imperfeições na informação (...) Minha preocupação é com a proteção de camponeses pobres e com os prognósticos futuros do crescente número de agricultores sem terra, **cujo acesso à terra não poderá ser efetivamente garantido pelos mecanismos do mercado de terras, que virtualmente inexistem em muitos países pobres** (2002a: p.10, grifo meu).<sup>177</sup>

#### 9.4.6. Concorrência com as políticas de reforma agrária

Nos itens anteriores demonstrou-se que o MRAM é um constructo reativo, i.e., sua razão de ser consiste na negação de uma caricatura, o chamado modelo de reforma agrária “conduzido pelo Estado”. O objetivo político-ideológico da crítica é legitimar o ajuste fiscal e a redução máxima do poder desapropriatório do Estado, redefinindo o seu papel em favor da ativação de mercados de terra como eixo da política agrária.

Há inúmeras indicações de que os programas inspirados no MRAM efetivamente concorreram com os programas de reforma agrária nos países onde foram implementados. No Brasil, a experiência do Cédula da Terra e do Banco da Terra concorreram com as desapropriações durante o governo Cardoso. Noutros casos, porém, a situação é ainda mais

---

<sup>177</sup> “As a development economist, I appreciate the market mechanism if the economy is competitive, free of monopoly power and institutional barriers to access to land and credit, and free of imperfect information (...) My concern is with the protection of the poor peasants and with the future prospects of the increasing numbers of landless workers **whose access to land could not effectively be satisfied by the land market mechanism which virtually does not exist in many poor countries**” (2002a: p. 10, grifo meu).

grave. Na Guatemala, por exemplo, o MRAM é o único mecanismo existente para o acesso à terra pelos trabalhadores rurais (GAROS & GAUSTER, 2003). Na África do Sul, é o programa principal (TILLEY, 2002). Na Colômbia, desde 1996, tornou-se o mecanismo principal (BORRAS, 2001). Processos semelhantes ocorreram em El Salvador e Honduras, onde os Bancos de Terra tornaram-se o único meio de acesso à terra pelo campesinato pobre (MOLINA, 2001).

Evidentemente, os programas só foram implementados porque os governos nacionais assim decidiram. Porém, isto não confere neutralidade ao Banco Mundial, como pretende fazer crer o seu discurso de auto-legitimação centrado na idéia da isenção frente a políticas de governo. Ao contrário, revela a “sintonia” entre governos e Banco Mundial, por força da pressão em favor das reformas estruturais, base para a aplicação do MRAM.

Por outro lado, se se pode sustentar que o grau de concorrência entre o MRAM e os programas de reforma agrária depende do peso que os governos conferem a cada um, não se pode negar que o MRAM foi *concebido e exportado* pelo Banco Mundial como uma alternativa à reforma agrária. Rogier van den Brink, responsável pela aplicação do modelo no continente africano, explicita com clareza meridiana essa intencionalidade. Referindo-se ao modelo desapropriacionista e ao MRAM, assim comenta:

Em vez de debater os prós e os contras de cada modelo particular, **nós criamos uma arena política em que cada modelo particular pode mostrar sua performance relativa em competição com os outros.** Obviamente, algumas regras devem ser estabelecidas *a priori* para que a performance de cada um dos modelos possa ser comparada. No curto prazo, a performance seria definida pelos “gastos” e “resultados” do programa de reforma agrária: custo fiscal por beneficiário, a velocidade na transferência de terras, a construção da infra-estrutura social e agrícola complementar e o estabelecimento da produção agrícola. No médio prazo, as avaliações de performance incluiriam os “resultados”: o impacto na redução da pobreza e os desenvolvimentos rural e agrícola (VAN DEN BRINK, 2003: p. 25, grifo meu).<sup>178</sup>

Outra indicação sobre a intencionalidade substitutiva do MRAM é dada pelo fato de que, mesmo em situações onde o modelo desapropriacionista tivesse vigência, o MRAM seria recomendável como “segunda opção”, a fim de evitar conflitos – leia-se, a fim de permitir que os latifundiários contornassem possíveis desapropriações. Novamente, Rogier van den Brink expõe o argumento:

Diversos países têm experimentado essa abordagem (como, por exemplo, Brasil e África do Sul) e há evidência suficiente para sugerir que ela é

---

<sup>178</sup> “Rather than debating the pro’s and con’s of each particular approach, **we create a policy arena in which the particular models can show their relative performance in competition with each other.** Of course, one would need to agree on some rules of the game, so that the performance of each model can be compared. In the short-term, performance would be defined by the ‘inputs’ and ‘outputs’ of a land reform program: fiscal cost per beneficiary, the speed of the land transfer, the construction of complementary social and agricultural infrastructure, and the establishment of agricultural production. In the medium-term, the performance measures would include the ‘outcomes’: the impact on poverty reduction, and agricultural and rural development” (VAN DEN BRINK, 2003: p. 25, grifo meu).

bastante promissora (...) **Mesmo que um governo decidisse utilizar a desapropriação como sua estratégia principal, seria prudente ter a alternativa da redistribuição de terras baseada na comunidade [leia-se, o MRAM] em mãos, para dar ao governo e aos proprietários de terras uma opção alternativa de evitar o litígio** (VAN DEN BRINK, 2003: p. 22, grifo meu).<sup>179</sup>

Trata-se de um raciocínio diametralmente oposto àquele informado pela experiência histórica de que até mesmo para viabilizar transações de mercado a preços menos desfavoráveis aos trabalhadores, é necessário fortalecer o poder desapropriatório do Estado. Como assinala James Putzel:

As reformas agrárias redistributivas mais bem sucedidas no contexto de economias de mercado baseadas na propriedade privada – na Coréia do Sul e Taiwan – foram realizadas, pelo menos em parte, através de transações diretas entre proprietários e arrendatários. Contudo, isto foi conseguido somente ao estabelecer um contexto político em que tanto proprietários quanto potenciais beneficiários da reforma agrária perceberam que **se eles não concordassem em uma transação a preço razoável, iriam obter um acordo muito pior através da aquisição e distribuição da terra pelo governo em um programa de reforma** (1999: p. 4, grifo meu).<sup>180</sup>

Hector Mondragón segue na mesma linha:

Es necesario (...) que pueda (...) expropiar por vía administrativa. Esto garantiza negociaciones transparentes con precios moderados, puesto que **el propietario se ajusta a precios moderados, sólo si sabe que puede ser expropiado administrativamente** (2003: p. 160, grifo meu).

#### 9.4.7. Tensão entre o discurso da eficiência econômica e o discurso pró-redução de pobreza rural

Essa tensão se manifesta em diversos países onde o MRAM foi implementado e se materializa na busca permanente pelo “perfil ideal” de beneficiários aos programas: pessoas que fossem muito pobres e, ao mesmo tempo, capazes de pagar pela terra a preços de mercado por meio da renda gerada pela atividade agrícola, viabilizando-se economicamente como produtores no meio rural.

---

<sup>179</sup> “Several countries are using with this approach (e.g., Brazil, South Africa) and there is enough evidence to suggest that it is a promising approach (...) **Even if a government decided to pursue expropriation as its main strategy, it would be prudent to have the alternative of community-driven land redistribution at hand, to give government and land owners an alternative option to avoid litigation** (VAN DEN BRINK, 2003: p. 22, grifo meu).

<sup>180</sup> “The most successful redistributive land reforms in the context of market economies based on private property – in South Korea and Taiwan – were accomplished, at least in part, through direct transactions between landowners and tenants. However, this was achieved only by establishing a political context in which both landowners and potential land reform beneficiaries realised that **if they did not agree to a land sale at an affordable price, they would get a much worse deal through government acquisition and distribution of the land under a reform programme**” (PUTZEL, 1999: p. 4, grifo meu).

Na Colômbia, como assinala Mondragón (2003), o MRAM chegou numa encruzilhada. Diante dos resultados pífios, o programa viveu um impasse em 2001 entre manter o perfil dos beneficiários como trabalhadores pobres – o que implicaria subsidiar não apenas a compra da terra, mas também os custos do financiamento –, ou dirigir o programa para um público de perfil mais “empresarial”, com capacidade de investimento. Assinala o autor:

Condenado a ser un miniprograma, hubo dos alternativas para continuarlo: una, era mantener el perfil de campesino pobre del beneficiario, concediéndole además del subsidio para comprar tierra, el subsidio a las tasas de interés (...) La outra alternativa era convertirlo en un subsidio para que compraran tierra personas com capacidad de inversión y posibilidad de aportar activos productivos y calificación administrativa. En vez de un programa para transformar en pequeños empresarios a campesinos pobres, asalariados rurales, minifundistas y aparceros, tendríamos un programa para subsidiar a empresarios experimentados (MONDRAGÓN, 2003: p. 151).

Em 2002, o programa foi reorientado por meio da aprovação de um empréstimo do Banco Mundial ao governo colombiano no valor de US\$ 32 milhões para o projeto das “associações produtivas”, de custo total de US\$ 52 milhões. Trata-se de um projeto de integração vertical entre empresas agroindustriais e comunidades rurais para cultivo e processamento de produtos para exportação, o qual tem como premissa a incorporação de setores mais capitalizados do campesinato (MONDRAGÓN, 2003; BANCO MUNDIAL, 2002a: p. 21-2). Ao que tudo indica, portanto, a orientação de atingir os segmentos mais pauperizados foi secundarizada.

Na África do Sul, a partir da eleição do novo governo em 1999, também houve modificações nesse mesmo sentido (KGWADI & NEFALE, 2003: p. 310). Diante do fracasso do programa de redistribuição de terras em curso, foi lançado um novo programa em 2001, deslocando a ênfase do “combate à pobreza” para a visão de se criar oportunidades de negócio para os segmentos mais capitalizados de “fazendeiros em tempo integral” com contribuição inicial de cerca de US\$ 500, impraticável para a maioria da população pobre rural (THWALA, 2004: p. 7; TILLEY, 2002: p. 28 e 32-3).

Para se ter mais clareza sobre a tensão entre o discurso da eficiência econômica e o da redução da pobreza, é interessante percorrer documentos do Banco Mundial que não foram produzidos pelos proponentes do MRAM (Hans Binswanger, Klaus Deininger e cia.). No tocante à região da América Latina e Caribe, dois documentos importantes dão substância à tensão acima referida.

O livro de Shahid Javed Burki e Guillermo Perry (1997)<sup>181</sup>, no qual se pontua o receituário de reformas estruturais para a região no curto, médio e longo prazos, classifica a população rural pobre em três categorias básicas: os “viáveis” por meio da atividade agrícola, os “viáveis” por meio de atividades não-agrícolas e a “subclasse”. Literalmente:

---

<sup>181</sup> Engana-se aquele que por ventura considerar este livro como não representativo das discussões sobre o MRAM, por não ter sido produzido por especialistas no assunto. O texto da página eletrônica que o Banco Mundial mantém sob o título “A teoria da reforma agrária assistida pelo mercado” (Banco Mundial, s/d) foi extraído desta obra, embora não mencione a fonte original.

Na América Latina e Caribe (...) é necessário, ao se desenhar intervenções políticas, distinguir entre alguns tipos diferentes de pobres rurais e entre suas diferentes fontes de renda. Pelo menos três grupos já foram identificados. Um inclui aqueles que parecem ter uma chance realista de melhorar sua produtividade e produção agrícola. O segundo é composto daqueles cujas oportunidades realistas de melhorar a renda parecem residir no mercado de trabalho ou no auto-emprego não-agrícolas. **Os que estão no terceiro grupo têm muito poucas perspectivas reais de escapar da pobreza por alguma das seguintes razões: eles não têm terras,** não tiveram acesso a educação e são analfabetos, possuem dependentes demais, são incapacitados para o trabalho ou são idosos e enfermos e não podem migrar para fora de regiões privadas de recursos e que possuem pouco ou nenhum potencial agrícola (BURKI & PERRY, 1997: p. 96, grifo meu).<sup>182</sup>

A partir de tal classificação, os autores demarcam o conjunto de políticas para cada grupo social:

**Já que propriedade da terra e segurança da posse são frequentemente essenciais ao primeiro grupo, reformas agrárias assistidas pelo mercado, programas de cadastro e titulação, tecnologias relacionadas e outras ações de apoio podem proveitosamente ser aplicadas a ele** (...). É o segundo grupo (...) que merece atenção especial (...). A gama de oportunidades de expansão da renda não-agrícola dos pobres na América Latina e Caribe parece substancial. Contudo, essas oportunidades não-agrícolas devem apoiar-se no crescimento dinâmico do setor agrícola (...) Educação e treinamento parecem estar no centro das iniciativas requeridas, o que sugere que os relativamente baixos níveis de educação secundária nas áreas rurais da América Latina e Caribe precisam ser aumentados substancialmente. Finalmente, há o problema difícil das “subclasses rurais”. Para esse grupo a migração para cidades parece ser a única solução, mas as pessoas desse grupo são precisamente aquelas com menos chances de migrar, frequentemente por razões de absoluta incapacidade física. Povos indígenas, idosos e muitas mulheres estão representados desproporcionalmente neste grupo (BURKI & PERRY, 1997: p. 97, grifo meu).<sup>183</sup>

---

<sup>182</sup> “In Latin America and the Caribbean (...) is necessary, when designing policy interventions, to distinguish among several different types of the rural poor and among their different sources of income. At least three groups have been identified. One includes those who appear to have a realistic chance of increasing their agricultural productivity and output. A second is composed of those whose realistic opportunities for increasing their income appear to lie either in the off-farm labor market or in nonfarm self-employment. **Those in the third group have few realistic prospects of escaping abject poverty for any of the following reasons: because they have no land,** because they lack education and are illiterate, because they have too many dependents, because they lack labor power, or because they are aged and infirm and unable to migrate out of resource-starved areas that have little or no agricultural potential” (BURKI & PERRY, 1997: p. 96, grifo meu).

<sup>183</sup> “**Since ownership of land and secure tenure are likely to be essential for the first group, market-assisted land reforms, cadastral and titling programs, and relevant technology and other support services might usefully be targeted at them** (...). It is the second group (...) that

De acordo com essa abordagem, o MRAM deveria se voltar não para os segmentos mais pobres, mas para aqueles que apresentassem condições de “viabilidade econômica” num contexto de reformas estruturais. Os critérios para tal classificação, absolutamente questionáveis sob qualquer parâmetro, não são explicitados, mas não parece despropositado supor que no segmento mais empobrecido estejam incluídos os trabalhadores sem terra, para os quais na prática os programas foram direcionados.

Outra classificação que deve ser levada em conta encontra-se nos documentos de estratégia de desenvolvimento rural para a América Latina e Caribe (BANCO MUNDIAL, 2001a e 2002a). Em ambos, a base de toda a discussão é a mesma: o diagnóstico de que ocorrerá uma deterioração rápida das condições de vida no meio rural por força da liberalização econômica, marginalizando a maioria dos pequenos agricultores:

**Una rápida transición a las condiciones de libre mercado aumentará los niveles de pobreza en los sistemas agrícolas, al menos en el corto plazo, mientras los productores luchan por adaptarse. Los sistemas que ya padecen de pobreza severa son los más afectados, en vista de que a menudo carecen de los recursos humanos, financieros y tecnológicos necesarios para cambiar. Aun así, la globalización y la reducción de las barreras comerciales también deben crear condiciones para el desarrollo y la diversificación de mercados en todos los sistemas analizados. Sin embargo, probablemente no todos los participantes de los sistemas se puedan beneficiar de manera apreciable con tales cambios, debido a limitaciones en los recursos humanos y naturales, y a la lejanía de los mercados nacionales (BANCO MUNDIAL, 2002a: p. 107, grifos meus).**

Em ambos também são três as categorias básicas, só que, dessa vez, pertinentes ao meio rural como um todo, e não apenas à população pobre. Nomeadamente, são elas: a) agricultores comerciais e empreendedores rurais; b) pequenos agricultores de baixa produtividade em estado de transição; c) agricultores seriamente marginalizados. Os primeiros são definidos da seguinte maneira:

Estos individuos (...) representan una minoría, son tecnológicamente avanzados y competitivos, se beneficiaron de las reformas del pasado y, por lo general, están orientados hacia los mercados de exportación. Muchos de ellos practican la agricultura por contrato y están en capacidad de recurrir directamente a servicios y a financiamiento por medio de socios en el sector privado. Derivan la mayor parte de sus

---

deserves special attention (...). The scope of opportunities for expanding off-farm income for the rural poor in Latin America and the Caribbean appears substantial. However, these off-farm opportunities must piggyback on the dynamic growth of the agricultural sector (...) Education and training appear to be at the center of the requisite initiatives, which suggests that the relatively low levels of secondary education in the rural areas of the Latin America and the Caribbean region need to be raised substantially. Finally, there is difficult issue of the “rural underclass”. For this group, migration to the cities may be the only answer. But the people in this group are precisely those who are least able to move, often for reasons of sheer physical incapacity. Indigenous peoples, the aged, and many women are represented disproportionately in this group” (BURKI & PERRY, 1997: p. 97, grifo meu).

ingresos de actividades agrícolas o del agroprocesamiento, **representan el motor del crecimiento agrícola y generan demanda por mano de obra asalariada**. Su éxito pone de manifiesto el gran potencial productivo que existe en la agricultura. **No son necesariamente grandes productores**, lo cual demuestra que **la posibilidad de tener acceso a los mercados de productos, mercados de factores, tecnología y crédito, puede importar más que el hecho de ser un pequeño o gran agricultor**. Sin embargo, **el sector de pequeñas unidades agrícolas familiares continúa ofreciendo el mayor potencial en términos de aumento del empleo y de la productividad** (BANCO MUNDIAL, 2002a: p. 15, grifos meus).

O segundo grupo é assim delineado:

Este grupo produce principalmente para el mercado local o para subsistir y su nivel de productividad no há marchado al ritmo de los otros sectores de la economía. Muchos consideran que la emigración es una oportunidad, no necesariamente porque carecen de potencial productivo sino debido a las malas políticas y a **la poca atención que les han prestado los programas públicos, los cuales les han privado de acceso a mercados clave (tierras, servicios financieros, productos) infraestructura básica y educación**. Este es también el grupo que há registrado una creciente participación en el sector no agrícola, en los servicios y la transformación. Los que habitan en zonas con un elevado potencial agrícola y con posibilidades de empleo no agrícola, podrían ser más productivos si se les facilita el acceso a una mejor tecnología, si diversifican a cultivos de mayor valor o a actividades que presenten una demanda em expansión. **La productividad agrícola, combinada con un mejor funcionamiento de los mercados, serán los desafíos fundamentales para este grupo. Se trata de un grupo en transición, que representará la clave para el futuro del sector** (BANCO MUNDIAL, 2002a: p. 15, grifos meus)

A definição do terceiro grupo é bastante explícita:

**Se trata de los trabajadores agrícolas sin tierra** y de aquellos que viven en zonas con um bajo potencial agrícola (agricultura propensa a los riesgos o marginal, a menudo en áreas de gran altura, forestadas y aledañas a cuencas). Además, este grupo tiene oportunidades limitadas fuera de las explotaciones agrícolas, por lo general son consumidores netos de alimentos y, en la mayoría de los casos, representan a las personas em extrema pobreza. Si bien pueden mejorar su productividad agrícola mediante el empleo de mejores técnicas para sus sistemas de cultivo específicos (principalmente cultivos no comerciales, café y animales pequeños) **las limitaciones que enfrentan en el campo de los recursos naturales, mercados e infraestructura les obligan, como parte de su estrategia de supervivencia, a depender más de las redes de protección social**. La agricultura de subsistencia tipifica la base económica de unos 50 millones de personas, de los cuales unos 30 millones son indígenas (BANCO MUNDIAL, 2002a: p. 15-6, grifos meus).

Dessa vez, ficou mais fácil saber para qual segmento o MRAM deveria ser dirigido: para os estratos intermediários, considerados “em transição”, os quais, segundo o Banco Mundial, poderiam ter “viabilidade” na agricultura desde que fossem removidas as barreiras de acesso aos mercados de terra e crédito e aos canais de comercialização.

Já para o segmento mais empobrecido, constituído pelos trabalhadores rurais sem terra, três alternativas são propostas pelo Banco Mundial. A primeira seria a extensão de políticas compensatórias, eufemisticamente denominadas de “redes de proteção social”, voltadas para garantir a sua permanência (precária) no campo. A segunda seria promover sua “capacitação”, de modo que seu “capital humano” fosse melhorado a tal ponto de poderem competir por um emprego não-agrícola. A terceira, mais valorizada pelo Banco, seria preparar e administrar o fluxo migratório para as cidades, a fim de que esses trabalhadores fossem absorvidos pelo mercado de trabalho urbano. Neste caso, também a educação cumpriria um papel central em qualificar a mão-de-obra. Como assinala a estratégia de desenvolvimento rural para a América Latina e Caribe do Banco Mundial:

**Los flujos migratorios y el empleo no agrícola** probablemente continuarán creciendo en los años venideros; y **no deben limitarse sino ser comprendidos y respaldados de una mejor forma** (...) Esto (...) puede gestionarse de manera que se beneficie a todas las partes **facilitando la transición de la agricultura** (...) Si bien una de las principales preocupaciones de las autoridades es mantener la migración rural-urbana en niveles controlables, **esta migración continuará. A fin de facilitar su absorción por otros sectores de la economía, los pobres de las zonas rurales deben contar con más oportunidades de capacitación y educación** (...) A pesar de las oportunidades que puedan existir entre los agricultores em pequeña escala para diversificar y aumentar el valor de la producción, se considera que **solo una minoría** podría escapar de la pobreza por esta vía. **Es inevitable que existan muchos agricultores marginales y submarginales que simplemente carezcan de las capacidades humanas, financieras, geográficas y los recursos naturales necesarios para sacar provecho de dichas oportunidades. Existen dos alternativas amplias, el empleo local no agrícola y la emigración** (2002a: p. 14, 18-9 e 109, grifos meus).

Três observações sobre o que foi exposto. A primeira é que, inquestionavelmente, o fato da própria estratégia de desenvolvimento rural para a América Latina e Caribe do Banco Mundial (2001b e 2002a)<sup>184</sup> estimar o público potencial do MRAM dessa maneira constitui um dado bastante ilustrativo sobre a tensão existente entre o discurso da eficiência econômica e da redução da pobreza no âmbito da elaboração de políticas dentro do próprio Banco Mundial. A procura pelo beneficiário “mais ajustado” em alguns países é a sua expressão mais flagrante. Porém, o fato dos programas terem sido direcionados para segmentos muito empobrecidos – em tese, portanto, “inviáveis” no setor agrícola – indica a

---

<sup>184</sup> É interessante notar que: 1º) tais documentos não sejam citados pelos elaboradores do MRAM, também do Banco Mundial (cf. Deininger e Feder, 2002; Banco Mundial, 2003a); 2º) os formuladores dos documentos de estratégia (Isabelle Tsakok e Adolfo Brizzi) não tenham participado das conferências regionais a partir das quais foi produzido o recente relatório sobre políticas de terra e redução de pobreza do Banco Mundial (2003a).

intencionalidade política de que se reveste a implementação dos programas orientados pelo MRAM: aliviar as tensões sociais – em curso ou potenciais – no meio rural.

A segunda observação é que, para países como Guatemala, Honduras e El Salvador, já se diagnosticou claramente que os programas inspirados no MRAM não são viáveis para os trabalhadores sem terra. Como sustenta Javier Molina, da FAO:

El acceso a la tierra vía mercado es viable para un determinado tipo de agricultor, **no los más pobres o los campesinos sin tierras**. En consecuencia, es necesario diseñar otros instrumentos de política agraria dirigidos a servir a los grupos más pobres de agricultores excluidos por el mercado (2001: p. 33, grifo meu).

Portanto, todas as indicações disponíveis parecem ser mais do que suficientes para sustentar o argumento de que o MRAM não é capaz de atender às reivindicações dos trabalhadores rurais sem terra. Ao contrário do que afirmam seus proponentes (DEININGER & BINSWANGER, 1999: 249), os programas orientados pelo MRAM são incapazes de combater a exclusão social.

A terceira observação é que a valorização da “migração assistida” (sic) como mecanismo de alívio da pobreza rural recomendado para os segmentos considerados “severamente marginalizados” – leia-se, os trabalhadores sem terra –, revela, inelutavelmente, que a estratégia de desenvolvimento rural do Banco Mundial para a região naturaliza ou mesmo aposta na depuração do campo a partir da modernização seletiva de determinados setores. Não há, dentre as alternativas apresentadas, nenhuma proposta consistente para a melhoria das condições de vida da grande maioria da população rural, a qual vem passando por um processo de rápido empobrecimento, provocado, dentre outras razões, pela implementação das reformas estruturais advogadas pelo Banco Mundial.

#### 9.4.8. Matriz socialmente regressiva

Nos anos 80, a ascensão do pensamento neoconservador e as políticas de ajuste retiraram o tema da reforma agrária da agenda política internacional. Hegemonizado pela temática macroeconômica e pela administração da crise da dívida externa, o debate internacional passou a se dar como se o problema agrário, em suas diferentes configurações, tivesse deixado de fazer parte dos problemas econômicos estruturais de um conjunto amplo de países na América Latina, na Ásia e na África. Como assinala corretamente El-Ghonemy:

Aconteceu uma recaída nos anos 1980, após os avanços notáveis, tanto na experiência de reforma agrária em países em desenvolvimento, como nos suportes conceituais das políticas, ligando a redistribuição de terras e a educação com o crescimento agrícola e a redução da pobreza em áreas rurais. O senso comum ressurgiu com o triunfo conservador nos EUA, Reino Unido e Alemanha. A reforma agrária (...) tornou-se obsoleta e fora de moda (...) A ênfase voltou-se à solução de problemas macroeconômicos como dívida externa, déficit no balanço de pagamentos e inflação. Poderiam essas condições justificar a brusca mudança de políticas dos países ricos e do Banco Mundial? Estes são problemas antigos – e apesar de ser necessário resolvê-los, não podem ser curados apenas com remédios fiscais e monetários. **Estruturas agrárias**

**atrasadas também são parte integrante dos problemas macroeconômicos que deveriam ser solucionados** (2002b: p. 14, grifo meu).<sup>185</sup>

Embora, no discurso, o Banco Mundial continuasse a reconhecer a necessidade de redistribuir a propriedade da terra, a sua prática foi outra. Tanto que foi no processo de ascensão das políticas de ajuste estrutural que o MRAM foi criado. Esta é a sua matriz, como identificou com precisão Susan Tilley:

O Banco Mundial, através da promoção de Programas de Ajuste Estrutural (e, portanto, da desregulamentação da economia, privatização de empresas estatais, liberalização de preços e de restrições ao investimento estrangeiro direto, a redução de subsídios a itens básicos e os cortes nos serviços de bem-estar) tem patrocinado a reforma agrária assistida pelo mercado durante os anos 1990 (2002: p. 4).<sup>186</sup>

El-Ghonemy segue na mesma linha:

Como parte do programa de ajuste estrutural do Banco Mundial, que clama pela supremacia do papel do mercado na economia com um mínimo de intervenção governamental, um novo termo surgiu: “reforma agrária assistida pelo mercado”, ou “reforma agrária baseada no mercado”. Ela é composta de compras privadas de terras, nas quais os termos da transação são negociados livremente e acordados entre compradores e vendedores com o governo e instituições internacionais fornecendo o crédito (EL-GHONEMY, 2002a: p. 2).<sup>187</sup>

De fato, como já foi visto nos capítulos I e II, o MRAM deve ser considerado como produto das políticas de ajuste estrutural em dois sentidos: por um lado, sua implementação

---

<sup>185</sup> “In the 1980s a relapse has occurred after the notable advance both in the agrarian reform experience of developing countries and in the conceptual underpinnings of policy, linking land redistribution and education with agricultural growth and poverty reduction in rural areas. The pro-conventional wisdom re-emerged with the triumph of political conservatives in the USA, UK and Germany. Land reform (...) has become obsolete and unfashionable (...) The emphasis has shifted to tackling such macro-economic problems as foreign debt, balance of payment deficit and inflation. Could these conditions justify the sharp turn in rich countries’ and World Bank’s policies? They are long-standing problems – and though it is necessary to solve them – they cannot be solved solely by fiscal and monetary medicine. **Defective agrarian structures are also an integral part of macro-structural problems that should be adjusted**” (EL-GHONEMY, 2002b: p. 14, grifo meu).

<sup>186</sup> “The World Bank through its promotion of Structural Adjustment Programmes (SAPs) (and thereby the deregulation of the economy, the privatisation of State enterprises, the liberalisation of prices and of restrictions on foreign aid direct investment, the reduction of subsidies on basic items and cuts in welfare services) has sponsored market-assisted land reform during the 1990s” (TILLEY, 2002: p. 4).

<sup>187</sup> “As part of the World Bank’s structural adjustment program which calls for the supremacy of the role of the market in the economy with a minimum of government intervention, a new term has emerged: “market-assisted” or “market-oriented land reform” or “market-based land reform”. It comprises private land-purchase, in which the terms of transactions are freely negotiated and agreed between the buyer and the seller with reliance on government and international assistance for credit supply” (EL-GHONEMY, 2002a: p. 2).

pressupôs a liberalização dos mercados de terra, por meio da eliminação de restrições às relações de compra e venda; por outro, os efeitos socialmente regressivos provocados pelas reformas estruturais exigiram a criação de políticas compensatórias, no bojo das quais se inserem os programas de “alívio da pobreza rural”. Agora, depois do exposto, pode-se perceber mais um vetor político na origem do MRAM: o deslocamento da reforma agrária da agenda política internacional e a sua substituição pela prescrição do acesso a terra via compra e venda.

Mas há outro nexos que deve ser ressaltado. Toda fundamentação do MRAM se dirige à crítica ao que foi denominado pelos seus proponentes como modelo de reforma agrária “conduzido pelo Estado” e, mais amplamente, ao “modelo de substituição de importações”. O MRAM, pois, está intimamente associado às reformas estruturais. Mais ainda: pela defesa da liberalização das economias domésticas, a matriz do MRAM se vincula à dinâmica da internacionalização do capital financeiro e agro-industrial, antagônica à reprodução social dos segmentos mais empobrecidos do campesinato. Como destaca Borrás:

A estrutura política “matriz” do modelo de reforma agrária assistida pelo mercado – a política de desenvolvimento orientada ao mercado externo – parece não estar funcionando para os países em desenvolvimento conforme previsto anteriormente. As reformas neoliberais (...) parecem estar trabalhando contra a maior parte dos pobres rurais dos países em desenvolvimento hoje. Pequenos agricultores não conseguem competir com a elite do complexo agro-alimentar global, e a maior parte deles não consegue mudar para a lucrativa agricultura comercial diversificada e altamente. Portanto, o desenvolvimento agrícola pós-compra de terras estabelecido dentro desta política continuaria a enfrentar dificuldades (2001: p. 19).<sup>188</sup>

Mesmo que interiorizado e assimilado ao conjunto de políticas públicas permanentes voltadas ao espaço agrário de qualquer país – como parece ser o caso atual do Brasil –, o MRAM segue tendo um agente difusor – o Banco Mundial –, o qual subordina a implementação dos programas orientados pelo MRAM à sua estratégia mais ampla de avançar nas reformas estruturais. Esta matriz é responsável por produzir efeitos socialmente regressivos, nada tendo a oferecer ao enorme contingente de trabalhadores rurais que aspira se reproduzir enquanto campesinato, em seus diversos matizes.

---

<sup>188</sup> “The ‘mother’ policy framework of the market-led agrarian reform model – the outward-oriented development policy – seems to be not working for developing countries as earlier predicted. The neoliberal reforms (...) seem to be working against most of the rural poor of developing countries today. Small peasant farms are unable to compete with the elite players in the global agro-food complex, and most of them unable to shift to diversified, high-value commercial farming. Hence, post-land purchase farm development oriented within this policy would continue to face difficulty” (BORRAS, 2001: p. 19).

## Considerações finais e perspectivas

Criado nos marcos das políticas de ajuste estrutural, o enfoque dos mercados de terra do Banco Mundial ganhou sistemática durante os anos 90. Dele se originou o modelo de reforma agrária de mercado (MRAM), uma construção alternativa à reforma agrária redistributiva.

A implementação do MRAM em diversos países ao longo da década de 1990 foi subordinada à agenda mais abrangente de reformas estruturais, as quais exigem a criação de programas de alívio da pobreza rural como políticas compensatórias aos efeitos sociais regressivos provocados pela implementação do próprio receituário liberalizante.

Direcionados para países marcados por grave problema agrário e tensões sociais no campo, os programas orientados pelo MRAM mostraram até o momento que: a) não contribuem para democratizar a estrutura agrária, nem é esse o seu objetivo, pois foram criados tão-somente para aliviar seletivamente os efeitos sociais negativos provocados pelas políticas de ajuste estrutural; b) não têm condições de minimamente atender à demanda por terra existente, porque são desprovidos da capacidade de ganhar escala social devido ao pagamento em dinheiro a preços de mercado; c) são caros, o que os condena a serem programas de pequena dimensão sócio-econômica, incapazes de atender à magnitude do problema agrário existente; d) em nada se assemelham a programas de reforma agrária redistributiva, nem tampouco se aproximam de qualquer noção de justiça social.

Se, em termos sociais e econômicos, a execução do MRAM contradiz as supostas vantagens a ele atribuídas pelos seus proponentes, o mesmo não se pode afirmar quando se tem em vista outras dimensões. Onde foi implementado, o MRAM obteve ganhos de cunho ideológico e político para a sua base de sustentação, porque: a) competiu com os programas de reforma agrária existentes; b) contribuiu para reforçar a ideologia dominante que procura legitimar a conversão de direitos sociais em mercadorias; c) serviu para que governos contornassem a pressão social pró-reforma agrária; d) reiterou o receituário difundido pelo Banco Mundial e outros organismos internacionais sobre a inviabilidade fiscal de políticas sociais de caráter estrutural, capazes de contribuir para reorientar a economia em direção a um novo padrão de desenvolvimento.

Em que pesem os ganhos de natureza político-ideológica, os programas orientados pelo MRAM perderam força em nível internacional. Nos casos da África do Sul, da Guatemala e da Colômbia, tais programas experimentaram retrocesso, paralisação ou redefinição, ficando abaixo das expectativas inicialmente projetadas pelo Banco Mundial.

No relatório sobre Desenvolvimento Mundial de 2001, cujo tema foi a “redução da pobreza”, o próprio Banco Mundial sinaliza que as expectativas inicialmente atribuídas ao MRAM não se materializaram. Embora reitere a aplicação do modelo, evidencia que o debate interno no Banco volta-se para a criação de mecanismos mais baratos de alívio da pobreza. Trata-se, mais uma vez, de cumprir os imperativos do ajuste fiscal e reproduzir uma concepção minimalista de política social. É o que se depreende da passagem abaixo:

**A África do Sul, o Brasil, a Colômbia e as Filipinas** estão realizando experiências com negociações descentralizadas, comunitárias e promovidas pela demanda, envolvendo os interessados, com vistas a identificar fórmulas menos antagônicas de melhoria do acesso à terra (...) **Os resultados do enfoque comunitário são animadores. Porém, é**

**muito cedo para avaliar inteiramente essa nova geração de reformas.** Embora a reforma agrária negociada tenha sido alvo de críticas, entre outros motivos, por **onerar os beneficiários com empréstimos que eles não estão em condições de amortizar e por tentar substituir a reforma agrária mediante desapropriação**, as novas versões desse enfoque têm procurado abordar estas e outras questões. Outra questão refere-se aos custos. **No Brasil e em outros países (...) ainda há necessidade de significativos desembolsos públicos. Cumpre avaliar sua eficiência em relação a outros instrumentos de redução da pobreza** (BANCO MUNDIAL, 2001a: p. 97-8, grifos meus).

Ao contrário do que vem ocorrendo nos demais países, os programas orientados pelo MRAM não se enfraqueceram politicamente no Brasil. Se já era a principal referência dessa experiência sob o governo Cardoso, por conta do Cédula da Terra, a continuidade dos programas pelo governo Lula deu ainda mais visibilidade ao caso brasileiro. A excepcionalidade da situação brasileira no cenário internacional foi sintetizada por Eugênio Peixoto, indicado pela CONTAG para o cargo de secretário nacional de reordenamento agrário no governo Lula. Referindo-se ao CFCP e a programas similares em outros países, afirma que:

Se você analisar, daquelas políticas todas que o Banco Mundial implementou, a única que está dando certo [sic] é a nossa aqui no país. Hoje nós somos caso de referência para apresentar ao mundo de uma coisa que está dando certo (entrevista ao autor realizada em 28/11/2003).

A continuidade dos programas inspirados no MRAM por um governo ao qual as forças de esquerda – nacionais e estrangeiras – atribuíam a realização de mudanças em relação a diversas políticas implementadas pelo governo Cardoso, fragilizou as posições contrárias às políticas do Banco Mundial, tanto no Brasil como no exterior. O depoimento de Sérgio Sauer sintetiza essa percepção:

A adesão da CONTAG ao Crédito Fundiário passou a ser um grande argumento de apoio social a esse mecanismo do Banco Mundial em nível internacional. Agora, com a adesão do governo Lula a esse programa, os nossos argumentos se fragilizaram ainda mais. Não há como fugir dessa dificuldade. Em nível nacional, o fato do governo Lula ter feito a opção pela continuidade desse tipo de mecanismo é uma profunda derrota daqueles que, nos últimos anos, o combateram. Em nível internacional também, porque nos embates dos movimentos anti-globalização contra o Banco Mundial, o argumento de que o governo Lula (...) está implementando esse programa retira a autoridade daqueles que o criticam. Nesse sentido, é uma derrota profunda, inclusive para as organizações do Primeiro Mundo que nos apoiaram (entrevista ao autor em 29/11/2003).

Por outro lado, não há como negar a presente situação de que o conflito social em torno da apropriação e uso da terra rural permanece significativo em todos os países onde tais programas foram implementados. O caso brasileiro é emblemático a esse respeito: exaltado como o mais bem-sucedido pelo Banco Mundial, o Cédula da Terra e os demais programas foram incapazes de conter o crescimento de ocupações e acampamentos, tanto

assim que, ao longo de 2003, revelou-se flagrantemente a enorme demanda por terra reprimida durante o segundo governo Cardoso.

O fato, porém, é que mesmo com a manutenção dos programas orientados pelo MRAM no Brasil, existem críticas em nível internacional a respeito da sua replicabilidade. À direita, encontram-se posições que, sem negar a sua experimentação, ressaltam os custos elevados desse tipo de programa. Esse espectro abarca desde setores do próprio Banco Mundial até especialistas renomados, e normalmente está centrado na defesa de enfoques alternativos, predominantemente o arrendamento de terras (BANCO MUNDIAL, 2003d, 2002a e 2001a; DE JANVRY & SADOULET, 2000; DE JANVRY, SADOULET & MACOURS, 2000; MOLINA, 2001; JARAMILLO, 1998). À esquerda, localizam-se as forças políticas que exigem a sua suspensão imediata, organizadas pela Campanha Global pela Reforma Agrária (2004), desenvolvida pela FIAN e a Via Campesina.

Possivelmente, esse conjunto variado de críticas e objeções explique por que o atual relatório sobre políticas de terra do Banco Mundial (2003a) secundarize o tema, e mesmo quando o aborda, apresente uma posição pouco mais matizada. Numa rápida passagem (das 191 páginas do documento), afirma-se que o MRAM – chamado de “reforma agrária negociada” – deve ser implementado de maneira complementar a outros instrumentos:

Como o exemplo brasileiro nos mostra, uma pré-condição central para que a reforma agrária seja factível e efetiva para a melhoria de vida dos beneficiários é que tais programas se encaixem em uma política mais ampla voltada para a redução da pobreza e o estabelecimento de um ambiente favorável ao desenvolvimento produtivo da pequena agricultura pelos beneficiários. Quando este é o caso, **diversos instrumentos irão provavelmente complementar uns aos outros, por exemplo, desapropriação com compensação, reforma agrária negociada, devolução de terras públicas e vendas regulares de terras, assim como mercados de arrendamentos, com modalidades diferentes sendo adequadas para diferentes grupos-alvo** (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 154, grifo meu).<sup>189</sup>

Em que pese o tom mais suave, prossegue-se com o mesmo “deslizamento semântico” que caracteriza toda a construção do MRAM. A intencionalidade dessa operação é clara: rebaixar politicamente da própria definição de reforma agrária, alargando-a de tal maneira que até mesmo programas voltados a financiar compra e venda de terras entre agentes privados – o MRAM – passam a ser considerados “instrumentos de reforma agrária”. Trata-se de uma tentativa de redefinição do sentido e do significado da reforma agrária no mundo contemporâneo, em disputa direta com a visão de mundo e a plataforma política dos movimentos sociais, especialmente daqueles aglutinados na Via Campesina.

---

<sup>189</sup> “As the example of Brazil illustrates, a key precondition for land reform to be feasible and effective in improving beneficiaries’ livelihoods is that such programs fit into a broader policy aimed at reducing poverty and establishing a favorable environment for the development of productive smallholder agriculture by beneficiaries. If these are in place, **several instruments are likely to complement each other, for instance, expropriation with compensation, negotiated land reform, devolution of government land, and regular land sales as well as rental markets, with different modalities being suitable for different target groups**” (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 154, grifo meu).

Porém, mesmo apresentando uma visão pouco mais aberta em relação à questão específica do MRAM, a linha de frente da sua legitimação afirma também que qualquer programa de reforma agrária deve, antes de ser iniciado, esgotar todas as alternativas menos controvertidas politicamente e de custo menor. Literalmente:

Existem muitas intervenções relacionadas à terra com um impacto claro na redução da pobreza que são menos controversas politicamente e demandam menos em termos de capacidade institucional e recursos fiscais. Não é prudente iniciar um programa de reforma agrária sem ao mesmo tempo exaurir essas outras opções. Além disso, mesmo onde uma reforma agrária redistributiva não seja necessária ou politicamente viável, muito pode e deve ser feito para melhorar os direitos fundiários e o acesso dos pobres (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. XLVI).<sup>190</sup>

E quais são as alternativas sugeridas? Justamente o roteiro de políticas de terra do próprio Banco Mundial, centradas no enfoque dos mercados de terra. Sistematizado e difundido ao longo dos anos 1990, tal enfoque instrumentalizou e deu maior fôlego e coerência à ação político-ideológica do Banco Mundial para o setor agrário, procurando ajustá-lo à agenda de reformas estruturais.

É por isso que Rogier van den Brink, do Banco Mundial, assinala que, *independentemente* da discussão sobre reforma agrária, deve-se criar condições para a ativação e dinamização dos mercados fundiários como meio de acesso à terra por parte do campesinato:

Em muitos países, os mercados de terras conforme estão atualmente estabelecidos não podem ser considerados como mecanismos de redistribuição de terras dos ricos para os pobres. Mas isto não significa que mercados de terras não deveriam desempenhar um papel muito maior na reforma agrária do que desempenham hoje. De fato, **independente de que estratégia de aquisição e redistribuição de terras seja adotada, mercados de terras em melhor funcionamento tornarão o processo de reforma agrária melhor, mais rápido e mais barato** (VAN DEN BRINK, 2003: p. 23, grifo meu).<sup>191</sup>

O Banco Mundial, portanto, apesar de apresentar indicações sobre a secundarização do MRAM como política de alívio da pobreza rural – um recuo em relação à sua euforia inicial –, sistematizou um conjunto de orientações por meio da sua atual política de terras e insiste na sua replicabilidade em todo mundo, sinalizando uma ofensiva intelectual, política

---

<sup>190</sup> “There are many land-related interventions with a clear poverty-reducing impact that are less controversial politically and less demanding in terms of institutional capacity and fiscal resources. Initiating a program of land reform without at the same time exhausting these other options will not be prudent. Moreover, even where redistributive land reform is either not needed or is not politically feasible, much can and may need to be done to improve land rights and access by the poor” (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. xlvii).

<sup>191</sup> “In many countries, land markets as they are currently designed cannot be counted on to redistribute land from the rich to the poor. But that does not mean that land markets should not play a far greater role in land reform than they often do now. In fact, **irrespective of what land acquisition and redistribution approach is taken, better performing land markets will make the land reform process work better, faster and cheaper**” (VAN DEN BRINK, 2003: p. 23, grifo meu).

e ideológica nessa área.<sup>192</sup> Para a sua implantação, exige-se o avanço das reformas estruturais de segunda geração.

No caso da problemática específica do MRAM, pode-se dizer que o desdobramento da experiência brasileira jogará papel central – talvez decisivo – no futuro desse tipo de política. Se os programas orientados pelo MRAM vão ser aqui plenamente executados, dando origem a um novo arranjo de políticas agrárias de caráter misto, ou vão redundar em fracasso e desmoralização para o Banco Mundial e os governos que os implementarem, a luta política com o tempo mostrará. Um coisa é certa: não se vê o fim dessa experiência no horizonte político atual do Brasil.

---

<sup>192</sup> Exemplo sintomático da avaliação aqui realizada é fornecido pela União Européia. O documento a respeito da sua política de assistência internacional para a área agrária (UNIÃO EUROPÉIA, 2004) reproduz, em grande medida, a estrutura de pensamento e as propostas políticas gerais do Banco Mundial. Ao mesmo tempo, secundariza a aplicação do MRAM, sugerindo a necessidade de construção de outros enfoques.

## Bibliografia citada

**AIYAR, Swaminathan, PARKER, Andrew & VAN ZYL, Johan**

(1995) *Market-Assisted Land Reform: a new solution to old problems*. AGR Dissemination Notes, nº 4, Agriculture and Natural Resources Department, World Bank, disponível em [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

**ALENTEJANO, Paulo Roberto**

(2000) “O que há de novo no rural brasileiro”, *Terra Livre*, nº 15, São Paulo.

**ANTONELLO, Vilso José**

(2003) *Impactos de economia política do Banco da Terra no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, Rede de Pesquisa Ação sobre a Terra (LRAN), fevereiro (mimeo).

**BALCÁZAR, Álvaro et al.**

(2003) “Colombia: lecciones de la reforma agraria”, in Pedro Tejo (org.) *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*. Santiago do Chile, Nações Unidas/CEPAL/GTZ, vol. 1.

**BANERJEE, Abhijit V.**

(1999) *Land reforms: prospects and strategies*. Disponível em [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

**BARROS, Flavia, SAUER, Sérgio & SCHWARTZMAN, Stephan (orgs.)**

(2003) *Os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial*. Brasília, Rede Brasil sobre Organizações Financeiras Multilaterais, MST, Via Campesina, FIAN, CPT, Environmental Defense.

**BATISTA JR., Paulo Nogueira**

(1996) “O Plano Real à luz da experiência mexicana e Argentina”, *Estudos Avançados*, vol. 10, nº 28, set./dez.

**BAUMANN, Renato**

(1999) “O Brasil nos anos 1990: uma economia em transição”, in Renato Baumann (org.) *Brasil: uma década em transição*. Rio de Janeiro, Campus.

**BARRACLOUGH, Sólon**

(2001) “A reforma agrária nos países em desenvolvimento: o papel do Estado e de outros agentes”, in Edson Teófilo (org.) *A economia da reforma agrária: evidências internacionais*. Brasília, MDA/CNDRS/NEAD, Estudos NEAD, nº 5.

**BELLUZZO, Luiz Gonzaga & ALMEIDA, Júlio Gomes de**

(2002) *Depois da queda. A economia brasileira: da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

**BINSWANGER, Hans**

(1995a) “The political implications of alternative models of land reform and compensation”, in Johan van Zyl, Johann Kirsten e Hans Binswanger (eds) *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Draft Manuscript (publicado em 1996 por Oxford University Press).

- (1995b) “Rural development and poverty reduction”, in Johan van Zyl, Johann Kirsten e Hans Binswanger (eds) *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Draft Manuscript (publicado em 1996 por Oxford University Press).
- (1995c) “Five patterns of rural development: painful lessons”, in Johan van Zyl, Johann Kirsten e Hans Binswanger (eds) *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Draft Manuscript (publicado em 1996 por Oxford University Press).

**BINSWANGER, Hans & DEININGER, Klaus**

- (1995) “South African land policy: the legacy of history and current options”, in Johan van Zyl, Johann Kirsten e Hans Binswanger (eds) *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Draft Manuscript (publicado em 1996 por Oxford University Press).

**BINSWANGER, Hans & ELGIN, Miranda**

- (1989) “Quais são as perspectivas para a reforma agrária”, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, IPEA, vol. 19, abril, nº 1.

**BINSWANGER, Hans & VAN ZYL, Johan**

- (1995) “Market assisted rural land reform: how will it work?”, in Johan van Zyl, Johann Kirsten e Hans Binswanger (eds) *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Draft Manuscript (publicado em 1996 por Oxford University Press).

**BITTENCOURT, Gilson**

- (2000) *Pacote agrícola safra 2000/2001: os financiamentos através do Banco da Terra*. Brasília, mimeo.

**BOITO JR., Armando**

- (1999) *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*. São Paulo, Xamã.

**BORÓN, Atilio**

- (2004) *Las “reformas del Estado” en América Latina: sus negativas consecuencias sobre la inclusión social y la participación democrática*. Buenos Aires, CLACSO, disponível em [www.clacso.org](http://www.clacso.org)
- (1994) *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. São Paulo, Paz e Terra.

**BORRAS, Saturnino**

- (2003) *Can redistributive reform be achieved via market-based voluntary land transfer schemes? Evidence and lessons from the Philippines*. Working draft, dezembro (a ser publicado em janeiro de 2005 no *Journal of Development Studies*, vol. 41, nº 1).
- (2002) “Towards a better understanding of market-led agrarian reform in theory and practice: focusing on the Brazilian case”, *Land Reform*, nº 1.
- (2001) *Questioning market-led agrarian reform*. Working draft, janeiro (publicado no *Journal of Agrarian Change*, vol. 3, julho de 2003).

**BOURDIEU, Pierre**

- (1998) *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- (1983) “O campo científico”, in Renato Ortiz (org.) *Pierre Bourdieu*. São Paulo, Ática.

**BRANDÃO, Wilson**

- (2000) “A reforma agrária solidária no Ceará”, in Pedro Sisnando Leite (org.) *Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília, MDA/CNDRS/NEAD, Paralelo 15.

**BUAINAIN, Antônio Márcio**

(2003) “Reforma agrária por conflito”, *O Estado de São Paulo*, 8 de julho.

**BUAINAIN, Antônio Márcio et al.**

(2003) *Estudo de avaliação de impactos do programa Cédula da Terra*. Brasília, UNICAMP/NEAD/MDA, relatório final, novembro.

(2002) *Estudo de avaliação de impactos do programa Cédula da Terra*. Brasília, UNICAMP/NEAD/MDA, relatório síntese, novembro.

(1999) *Relatório preliminar de avaliação do Projeto Cédula da Terra*. Brasília, UNICAMP/NEAD/MEPF, junho.

**BUAINAIN, Antônio Márcio, SILVEIRA, José Maria da & MAGALHÃES, Marcelo**

(2000a) *Novas formas de organização fundiária no Brasil e seu impacto no mercado de terras*. Texto apresentado no Congresso de Americanistas, Varsóvia, julho.

(2000b) *Análise do processo de barganha de arbitragem em programas de reforma agrária*. Anais da XXVII reunião da ANPEC, Campinas, dezembro.

(2000c) *Analysis of the sustainability of Cedula da Terra*. Anais do XXXVII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Rio de Janeiro, agosto.

(1999) *Novas formas de reorganização fundiária no Brasil: o programa Cédula da Terra*. Anais do XXVII Encontro da ANPEC. Belém, vol. III, dezembro.

**BUAINAIN, Antônio Márcio e SILVEIRA, José Maria da & TEÓFILO, Edson**

(2000) “O programa Cédula da Terra no contexto das novas políticas de reforma agrária, desenvolvimento e participação: uma discussão das transformações necessárias e possíveis”, in Pedro Sisnando Leite (org.) *Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília, MDA/NEAD.

**BURKI, Shahid Javed & EDWARDS, Sebastián**

(1995) “América Latina e Caribe: consolidação das reformas econômicas”, *Finanças e Desenvolvimento*, FMI/Banco Mundial, março.

**BURKI, Shahid Javed & PERRY, Guillermo**

(1997) *The long march: a reform agenda for Latin America and the Caribbean in the next decade*. Washington D.C., World Bank.

**CAMARGO, Lidiane**

(2003) *O Banco da Terra em Santa Catarina: da crítica às possibilidades*. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias, dissertação de mestrado.

**CARNEIRO, Ricardo**

(2002) *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo, UNESP/UNICAMP.

**CARRERA, Jaime Arturo**

(2003) “El estudio de mercado de tierras en Guatemala”, in Pedro Tejo (org.) *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*. Santiago do Chile, Nações Unidas/CEPAL/GTZ, vol. 1.

**CARTER, Michael**

- (2003) “Viejos problemas y nuevas realidades: la tierra y la investigación sobre políticas agrarias en América Latina y el Caribe”, in Pedro Tejo (org.) *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*. Santiago do Chile, Nações Unidas/CEPAL/GTZ, vol. 1.
- (2002) *La tierra agrícola y otros factores de mercado en Latino America*. Texto apresentado no Taller regional sobre asuntos de tierras en Latinoamérica y el Caribe, Pachuca, Hidalgo, maio.
- (2001) “Podem o tempo e os mercados resolver a questão agrária? Visões microeconômicas sobre a persistência e os custos da desigualdade de propriedade de terras na América Latina”, in Edson Teófilo (org.) *A economia da reforma agrária: evidências internacionais*. Brasília, Estudos NEAD n° 5, NEAD/CNDRS/MDA.

**CARVALHO, Horácio Martins de**

- (1999) *Banco da Terra: o banco dos donos da terra*. Curitiba, mimeo.

**CARVALHO FILHO, José Juliano de**

- (2001) “Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a Nova Reforma Agrária”, in Sérgio Leite (org.) *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre, EDUFGRS.

**CASTRO, Antônio Barros de**

- (2000) *Reavaliação do passado e discussão do futuro: uma perspectiva centrada no crescimento econômico*. Rio de Janeiro, XII Fórum Nacional.
- (1997) “A capacidade de crescer como problema”, *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, n° 1.

**CAUFIELD, Catherine**

- (1996) *Masters of illusion: the World Bank and the poverty of nations*. New York, Henry Holt.

**CHOSSUDOVSKY, Michel**

- (2001) *A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial*. São Paulo, Moderna.

**CHRISTIANSEN, Robert**

- (1995) “Overview of land reform issues”, in Johan van Zyl, Johann Kirsten e Hans Binswanger (eds) *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Draft Manuscript (publicado em 1996 por Oxford University Press).

**CORDEIRO, Ângela, SCHMITT, Cláudia Job & ARMANI, Domingos**

- (2003) *Organizações sociais rurais diante do ajuste: o caso do Brasil. Relatório preliminar do estudo encomendado pela FAO sobre o impacto do ajuste estrutural dos anos 90 sobre a dinâmica das organizações sociais do campo no Brasil*. Disponível em [www.deser.org.br](http://www.deser.org.br)

**COUTINHO, Luciano**

- (1998) “O desempenho da indústria sob o Real”, in Aloizio Mercadante (org.) *Brasil pós-Real: a política econômica em debate*. Campinas, Ed. UNICAMP.

**DAVID, Maria Beatriz et al.**

- (1999) *Transformaciones recientes en el sector agropecuario brasileño: lo que muestran los censos*. Santiago do Chile, Nações Unidas/CEPAL.

**DEDECCA, Cláudio Salvadori**

(2002) “Nota sobre o problema de emprego e o desemprego no Brasil”, *Anais das Jornadas da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Nova Friburgo, SEPE.

**DEININGER, Klaus**

(2001a) *Política y administración de tierras: lecciones recogidas y nuevos desafíos para la agenda de desarrollo del Banco Mundial*. Washington D.C., World Bank.

(2001b) *Land markets and land reform*. Texto apresentado na International Conference on Access to Land: Innovative Agrarian Reforms for Sustainability and Poverty Reduction, Bonn, março.

(2000) “Fazendo a reforma agrária negociada funcionar: experiência inicial da Colômbia, Brasil e África do Sul”, in Pedro Sisnando Leite (org.) *Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília, MDA/NEAD.

(1998) *Making negotiated land reform work: initial experience from Colombia, Brazil, and South Africa*. Washington D.C., World Bank, disponível em [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

**DEININGER, Klaus et al.**

(2003) “Land policy to facilitate growth and poverty reduction”, *Land Reform*, special edition (3).

**DEININGER, Klaus et al.**

(1999) *Implementing ‘market-friendly’ land redistribution in South Africa: lessons from the first five years*. Washington D.C., World Bank, disponível em [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

**DEININGER, Klaus & BINSWANGER, Hans**

(1999) *The evolution of the World Bank’s land policy: principles, experience and future challenges*. Washington D.C., The World Bank Research Observer, vol. 14, nº 2, agosto.

(1998) *The evolution of the World Bank’s land policy*. Washington D.C., World Bank, disponível em [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

**DEININGER, Klaus, BINSWANGER, Hans & FEDER, Gershon**

(2001) “Poder, distorções, revolta e revolta nas relações de terras agrícolas”, in Edson Teófilo (org.) *A economia da reforma agrária: evidências internacionais*. Brasília, MDA/CNDRS/NEAD, Estudos NEAD, nº 5.

**DEININGER, Klaus & FEDER, Gershon**

(2002) *Instituciones y política de tierras: mensajes fundamentales del Informe de la Investigación sobre política*. Texto apresentado no Taller regional sobre asuntos de tierras en Latinoamérica y el Caribe, Pachuca, Hidalgo, maio.

**DEININGER, Klaus & MAY, Julian**

(2000) *Is there scope for growth with equity? The case of land reform in South Africa*. Washington D.C., World Bank, Working Paper nº 2451, disponível em [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

**DEININGER, Klaus & SQUIRE, Lyn**

(1998) *New ways of looking at old issues: asset inequality and growth*. Washington D.C., World Bank, disponível em [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

**DE JANVRY, Alain & SADOULET, Elisabeth**

(2002) *Land reforms in Latin America: ten lessons toward a contemporary agenda*. Disponível em [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

- (2001) “Access to land and land policy reforms”, in Alain de Janvry, Elisabeth Sadoulet, Gustavo Gordillo e Jean-Phillippe Plateau (eds.) *Access to land, rural poverty, and public action*. London, Oxford University Press.
- (2000) *Cómo transformar en un buen negocio la inversión en el campesinato pobre: nuevas perspectivas de desarrollo rural en América Latina*. Texto apresentado na Conferencia sobre Desarrollo de la Economía Rural y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe, organizada pelo BID e patrocinada pelo governo da Dinamarca, Nova Orleães, março de 2000.

**DE JANVRY, Alain, SADOULET, Elisabeth & KEY, Nigel**

- (1997) *Agricultural and rural development policy in Latin America: new directions and new challenges*. FAO, Agricultural Policy and Economic Development Series, nº 2.

**DE JANVRY, Alain, SADOULET, Elisabeth & MACOURS, Karen**

- (2000) *Acesso a terra via mercados de arrendamento agrário na América Latina*. Texto patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e apresentado no seminário regional sobre mercado agrário na América Latina e Caribe. Santiago, Chile, 30 de novembro a 1º de dezembro, disponível em [www.nead.gov.br](http://www.nead.gov.br)

**DE JANVRY, Alain, SADOULET, Elisabeth & WOLFORD, Wendy**

- (2001) “The changing role of the state in latin american land reforms”, in Alain de Janvry, Elisabeth Sadoulet, Gustavo Gordillo e Jean-Phillippe Plateau (eds.) *Access to land, rural poverty, and public action*. London, Oxford University Press.
- (1998) *From state-led to grassroots-led land reform in Latin America*. Texto preparado para WIDER-FAO workshop on “Acces to land”, Santiago do Chile, 27-29 de abril.

**DE SOTO, Hernando**

- (2001) *O mistério do capital*. Rio de Janeiro, Record.

**DELGADO, Guilherme**

- (2004) *Questão agrária brasileira no pós-guerra e sua configuração contemporânea*. Versão preliminar (no prelo).

**DIAS, Guilherme Leite da Silva**

- (1998) *Mudanças estruturais na agricultura brasileira – 1980-1998*. São Paulo, mimeo.

**DORNER, Peter**

- (1972) *Reforma agrária e desenvolvimento econômico*. São Paulo, Edições 70.

**EDWARDS, Sebastián**

- (1997a) *Crisis y reforma en América Latina: del desconsuelo a la esperanza*. Buenos Aires, Emecé Editores.
- (1997b) “El mal desempeño de las economías latinoamericanas”, *Estudios Públicos*, 67 (reproduzido de *Foreign Affairs*, vol. 76, nº 2, 1997, editada pelo Council on Foreign Relations).

**ECHEVERRÍA, Ruben**

- (2002) “Opciones para fomentar el acceso a tierras”, in Banco Interamericano de Desenvolvimento – *El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural*. Washington D.C., série de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible.

- (1998a) *Elementos estratégicos para la reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Estudio de Estrategia, n° ENV 112, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Medio Ambiente.
- (1998b) “Un creciente interés en lograr mercados de tierras rurales más efectivos”, in Banco Interamericano de Desenvolvimento - *Perspectivas sobre mercados de terras rurales en América Latina*. Informe Técnico n° 124, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Medio Ambiente.

#### **EL-GHONEMY, M. Riad**

- (2002a) *Agrarian reform between government intervention and market mechanism*. Texto apresentado na Conference on Agrarian Reform and Rural Development, organizada pelo Social Research Center of the American University, Cairo, Egito, 4 a 7 de março.
- (2002b) *Agrarian reform policy issues never die*. Texto apresentado na Conference on Agrarian Reform and Rural Development, organizada pelo Social Research Center of the American University, Cairo, Egito, 4 a 7 de março.
- (2001) “The political economy of market-based land reform”, in Krishna B. Guimire (ed.) *Land reform and peasant livelihoods: the social dynamics of rural poverty and agrarian reforms in developing countries*. London, ITDG Publishing.

#### **FIORI, José Luis**

- (2001) “Para um diagnóstico da modernização brasileira”, in José Luis Fiori e Carlos Medeiros (orgs.) *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis, Vozes.
- (1995) *Em busca do dissenso perdido*. Rio de Janeiro, Insight Editorial.

#### **FILGUEIRAS, Luiz**

- (2000) *História do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições*. São Paulo, Boitempo.

#### **FOX, Jonathan**

- (2001) “O Painel de Inspeção do Banco Mundial: lições dos primeiros cinco anos”, in Flávia Barros (org.) *Banco Mundial, participação, transparência e responsabilização: a experiência brasileira com o Painel de Inspeção*. Brasília, Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, janeiro.
- (1992) *The politics of food in Mexico: State power and social mobilization*. Ithaca, Cornell University Press

#### **FRANCO, Gustavo**

- (1999) *O desafio brasileiro: ensaios sobre o desenvolvimento, globalização e moeda*. Rio de Janeiro, Editora 34.

#### **GARCIA, Danilo Prado**

- (1998) *Avaliação preliminar do componente fundiário do Projeto São José*. Banco Mundial, relatório preliminar.

#### **GARCIA, Danilo Prado & VEGRO, Celso**

- (1999) *Cédula da Terra e Projeto São José. Estudos preliminares sobre a renda familiar e a capacidade de pagamento dos financiamentos*. Brasília, disponível em [www.nead.org.br](http://www.nead.org.br)

#### **GAROZ, Byron & GAUSTER, Susana**

- (2003) “Fontierras: el modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala – balance y perspectivas”, in Flávia Barros, Sérgio Sauer e Stephan Schwartzman (orgs.) *Os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial*. Brasília, Rede

Brasil sobre Organizações Financeiras Multilaterais, MST, Via Campesina, FIAN, Environmental Defense e CPT.

**GARRISON, John**

(2000) *Do confronto à colaboração: relações entre a sociedade civil, o governo e o Banco Mundial no Brasil*. Brasília, Banco Mundial, junho.

**GOMES DA SILVA, José**

(1987) *Caíndo por terra: crises da reforma agrária na Nova República*. São Paulo, Busca Vida.

**GOHN, Maria da Glória**

(1998) *Desafios da participação popular no meio rural neste final de milênio*. Caxambú, XXII Reunião da ANPOCS.

**GORDILLO, Gustavo**

(2002) *Economía política de los derechos de propiedad de las instituciones agrarias en América Latina*. Texto apresentado no Taller regional sobre asuntos de tierras en Latinoamérica y el Caribe, Pachuca, Hidalgo, maio.

**GROPPO, Paolo**

(2000) “Novos instrumentos para a reforma agrária: uma visão internacional”, in Pedro Sisnando Leite (org.) *Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília, MDA/NEAD.

(1997) *La FAO y la reforma agraria en América Latina: hacia una nova visión*. Disponível em [www.fao.org](http://www.fao.org)

**GROPPO, Paolo et al.**

(2003) “FAO in agrarian reform”, *Land Reform*, nº 2.

**GROPPO, Paolo et al.**

(1998) *Avaliação sintética do Projeto Cédula da Terra*. Fortaleza, convênio INCRA/FAO, maio.

**GUDYNAS, Eduardo**

(1997) “Mercantilización del desarrollo”, *Tercer Mundo Económico*, nº 101, Montevideo.

**HOMEM DE MELLO, Fernando**

(1999) “O Plano Real e a agricultura brasileira: perspectivas”, *Revista de Economia Política*, vol. 19, nº 4.

**HUIZER, Gerrit**

(2001) “Peasant mobilization for land reform: historical case studies and theoretical considerations”, in Krishna B. Guimire (ed.) *Land reform and peasant livelihoods: the social dynamics of rural poverty and agrarian reforms in developing countries*. London, ITDG Publishing.

**JARAMILLO, Carlos Felipe**

(1998) “El mercado rural de tierras en América Latina: hacia una nueva estrategia”, in Banco Interamericano de Desenvolvimento - *Perspectivas sobre mercados de terras rurales en América Latina*. Informe Técnico nº 124, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Medio Ambiente.

**KAY, Cristóbal**

- (2001) “Reflections on rural violence in rural Latin America”, *Third World Quarterly*, vol. 22, nº 5.  
 (1998) “Latin America’s agrarian reform: lights and shadows”, *Land Reform*, nº 2.

**KGWADI, Elizabeth & NEFALE, Michael**

- (2003) “Los impactos negativos de la reforma agraria baseada en el mercado del Banco Mundial: un estudio del caso sudafricano”, in Flávia Barros, Sérgio Sauer e Stephan Schwartzman (orgs.) *Os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial*. Brasília, Rede Brasil sobre Organizações Financeiras Multilaterais/MST/Via Campesina/FIAN/Environmental Defense/CPT.

**LEBERT, Tom**

- (2004) “Reforma agrária e ocupação de terra no Zimbábue”, in Mônica Dias Martins (org.) *O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, Ásia e África*. São Paulo, Boitempo (no prelo).

**LEHER, Roberto**

- (1997) *O que faz o Banco Mundial quando constrói a Era do Mercado? Educação como núcleo da formulação ideológica*. Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, tese de doutorado.

**LEITE, Sérgio Pereira**

- (1999) “A agricultura brasileira em perspectiva: da âncora verde ao *export-drive*”, *Boletim de Conjuntura*, Instituto de Economia da UFRJ, volume 19, nº 1, abril.

**LEROY, Jean-Pierre & SOARES, Maria Clara Couto (orgs.)**

- (1998) *Bancos Multilaterais e desenvolvimento participativo no Brasil: dilemas e desafios*. Rio de Janeiro, FASE/IBASE.

**LICHTENSZTEJN, Samuel & BAER, Mônica**

- (1987) *O FMI e o Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro*. São Paulo, Brasiliense, 1987.

**LONDOÑO, Juan Luis & SZEKELY, Miguel**

- (1998) “Sorpresas distributivas después de una década de reformas”, *Pensamiento Iberoamericano*, número especial.

**MARTINS, José de Souza**

- (1984) *A militarização da questão agrária no Brasil*. Petrópolis, Vozes.

**MEDEIROS, Leonilde Sérvo de**

- (2002) *Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil*. Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ e UNRISD.  
 (1999) *Reforma agrária: instâncias, conflitos e atores. O papel dos trabalhadores rurais*. Rio de Janeiro, CPDA-UFRRJ, Programa de Ensino e Pesquisa sobre Reforma do Estado.

**MEDEIROS, Leonilde Sérvo de & LEITE, Sérgio Pereira**

- (2004) “Marchas e contra-marchas na política agrária no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)”, in INESC (org.) *A era FHC e o governo Lula: transição?* Brasília, Instituto de Estudos Socioeconômicos.

**MELMED-SANJAK, Jolyne & LAVADENZ, Isabel**

(2002) *La administración tierras: un nuevo paradigma para un antigo problema*. Texto apresentado no Taller regional sobre asuntos de tierras en Latinoamérica y el Caribe, Pachuca, Hidalgo, maio.

**MENDONÇA, Eduardo Luiz de**

(2000) *A pobreza no Brasil: medidas e sentidos*. UFRJ, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, dissertação de mestrado.

**MOLINA, Javier**

(2001) *Acceso a la tierra por medio del mercado: experiencias de bancos de tierras en Centroamérica*. Disponível em [www.fao.org](http://www.fao.org)

**MONDRAGÓN, Hector**

(2003) “Colômbia: o mercado de terras o reforma agrária”, in Flávia Barros, Sérgio Sauer e Stephan Schwartzman (orgs.) *Os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial*. Brasília, Rede Brasil sobre Organizações Financeiras Multilaterais/MST/Via Campesina/FIAN/Environmental Defense/CPT.

**MOYO, Sam**

(2003) *The land question in Africa: research perspectives and questions*. Texto apresentado na Codesria Conference on Land Reform, the Agrarian Question and Nationalism, Dakar, Senegal, dezembro.

**MOYO, Sam & MATONDI, Prosper**

(2003) “Experiencias con la reforma agraria baseada en el mercado en Zimbabwe”, in Flávia Barros, Sérgio Sauer e Stephan Schwartzman (orgs.) *Os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial*. Brasília, Rede Brasil sobre Organizações Financeiras Multilaterais/MST/Via Campesina/FIAN/Environmental Defense/CPT.

**NAÍM, Moisés**

(1996) “Transição para o regime de mercado na América Latina: dos choques macroeconômicos à terapia institucional”, in Carlos Geraldo Langoni (org.) *A Nova América Latina*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

**NAVARRO, Zander**

(1998) *O projeto-piloto Cédula da Terra: comentários sobre as condições sociais e político-institucionais de seu desenvolvimento recente*. Disponível em [www.dataterra.org.br](http://www.dataterra.org.br)

**NEVES, Delma Pessanha**

(1995) “Reforma agrária: idealizações, irrealizações e plausibilidades”, *Reforma Agrária*, nº 25, vol. 1.

**PETRAS, James**

(1997) “Os fundamentos do neoliberalismo”, in Nildo Ouriques e Waldir Rampinelli (orgs.) *No fio da navalha: crítica das reformas neoliberais de FHC*. São Paulo, Xamã.

**PUTZEL, James**

(1999) *Inequality and social cohesion: understanding what is “politically feasible”*. Texto apresentado no Summer Research Workshop, Poverty and Development, World Bank, Washington D.C., disponível em [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

**REYDON, Bastiaan et al.**

(s/d) *Aspectos da questão agrária brasileira: lições à luz do mercado de terras*. Projeto de Cooperação INCRA/FAO, disponível em [www.dataterra.org.br](http://www.dataterra.org.br)

**REYDON, Bastiaan & PLATA, Ludwig**

(1996) “La intervención en el mercado de tierras: posibilidades y limitaciones”, in Bastiaan Reydon e Pedro Ramos (org.) *Mercado y políticas de tierras*. Campinas, UNICAMP/FAO.

**RIBEIRO, Ana Clara Torres**

(2001) “A face social da mudança econômica: funções da pobreza”, in Flávia Barros (org.) *A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos*. Brasília, Rede Brasil, 2001.

**RIEDINGER, Jeffrey M. et al.**

(2000) *Market-based land reform: an imperfect solution*. Texto apresentado na International Conference on Agrarian Reform and Rural Development, Tagaytay, Filipinas, dezembro.

**ROCHA, Sônia**

(2003) *A pobreza no Brasil. Afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro, Editora da FGV.

**ROSSET, Peter**

(2002) *O bom, o mau e o feio: a política fundiária do Banco Mundial*. Palestra proferida no seminário “Os impactos negativos das políticas de reforma agrária de mercado do Banco Mundial”, Washington D.C., abril.

(2001) *Tides shift on agrarian reform: new movements show the way*. Disponível em [www.foodfirst.org](http://www.foodfirst.org)

**SAMPAIO, Plínio de Arruda et al.**

(2003) *Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária*. Brasília, outubro, mimeo.

**SAUER, Sérgio**

(2003) “A terra por uma cédula: a reforma agrária de mercado do Banco Mundial no Brasil”, in Flávia Barros, Sérgio Sauer e Stephan Schwartzman (orgs.) *Os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial*. Brasília, Rede Brasil sobre Organizações Financeiras Multilaterais, MST, Via Campesina, FIAN, Environmental Defense, CPT.

(1999) *Síntese do relatório de avaliação preliminar do programa Cédula da Terra*. Brasília, mimeo.

**SAUER, Sérgio, BARROS, Flavia & SCHWARTZMAN, Stephan**

(2003) “O Banco Mundial e a ‘reforma agrária de mercado’: a ilusão de um futuro”, in Flávia Barros, Sérgio Sauer e Stephan Schwartzman (orgs.) *Os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial*. Brasília, Rede Brasil sobre Organizações Financeiras Multilaterais, MST, Via Campesina, FIAN, Environmental Defense, CPT.

**SAUER, Sérgio & WOLFF, Luciano**

(2001) “O Painel de Inspeção e o caso do Cédula da Terra”, in Flávia Barros (org.) *Banco Mundial, participação, transparência e responsabilização: a experiência brasileira com o Painel de Inspeção*. Brasília, Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, janeiro.

**SCHEJTMAN, Alexander & PARADA, Soledad**

(2003) *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas*. Santiago de Chile, CEPAL, División Desarrollo Productivo y Empresarial, Unidad de Desarrollo Agrícola, serie seminario e conferencias, n° 27.

**SINGER, Paul**

(1998) “O Plano Real: continuidade e ruptura”, in Aloizio Mercadante (org.) *Brasil pós-Real: a política econômica em debate*. Campinas, Ed. UNICAMP.

**SOARES, Maria Clara Couto**

(1996) “Banco Mundial: políticas e reformas”, in Sérgio Haddad *et al.* (orgs.) *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo, Cortez, 4ª edição, 2003.

**SOARES, Maria Clara Couto (coord.)**

(2001) *Estudo sobre fundos sociais e ambientais financiados ou administrados pelo Banco Mundial no Brasil*. Rio de Janeiro, Banco Mundial, agosto.

**STEIL, Carlos Alberto**

(2000) “Cédula da Terra”, in Maria Clara Couto Soares (coord.) *Estudo sobre fundos sociais e ambientais financiados ou administrados pelo Banco Mundial no Brasil*. Rio de Janeiro, Banco Mundial, março.

**TANAKA, Laura Saldivar & WITTMAN, Hannah**

(2004) “Acordo de paz e Fundo de Terras na Guatemala”, in Mônica Dias Martins (org.) *O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, Ásia e África*. São Paulo, Boitempo (no prelo).

**TEIXEIRA, Gerson**

(2000) *Crédito Fundiário de Combate à Pobreza: trocando seis por meia dúzia*. Brasília, Núcleo Agrário/Secretaria Agrária Nacional do Partido dos Trabalhadores.

(1999a) *Um novo modelo de desenvolvimento rural sob a perspectiva do governo FHC*. Brasília, Núcleo Agrário/Secretaria Agrária Nacional do PT/Liderança da Bancada Federal.

(1999b) *O Censo Agropecuário de 1996: uma radiografia dos resultados de 11 anos de neoliberalismo no campo brasileiro*. Brasília, mimeo.

**TEIXEIRA, Gerson & HACKBART, Rolf**

(1999) *A nova (anti) reforma agrária de FHC*. Brasília, Secretaria Agrária Nacional do PT.

**TEJO, Pedro (org.)**

(2003) *Mercados de terras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*. Santiago do Chile, Nações Unidas/CEPAL/GTZ, 3 volumes.

**TEJO, Pedro**

(2003) “Obstáculos en la activación de los mercados de tierras de la región”, in Pedro Tejo (org.) *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*. Santiago do Chile, Nações Unidas/CEPAL/GTZ, volume 3.

**TEÓFILO, Edson**

(2003) “Brasil: nuevos paradigmas de la reforma agraria”, in Pedro Tejo (org.) *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*. Santiago do Chile, Nações Unidas/CEPAL/GTZ, vol. 1.

**TEÓFILO, Edson & GARCIA, Danilo Prado**

(2002) *Políticas de terra, pobreza e desenvolvimento rural: o caso do Brasil*. Texto apresentado no Taller regional sobre asuntos de tierras en Latinoamérica y el Caribe, Pachuca, Hidalgo, maio.

**TEÓFILO, Edson, BUAINAIN, Antônio M., VEIGA, José Eli da & REYDON, Bastiaan et al.**

(2002) *Políticas e instrumentos para fomentar os mercados de terras: lições aprendidas*. Texto apresentado na conferência “Desenvolvimento das economias rurais na América Latina e no Caribe: manejo sustentável de recursos naturais, acesso à terra e finanças rurais”, organizada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e realizada em Fortaleza/CE.

**THWALA, Wellington**

(2004) “A experiência sul-africana de reforma agrária”, in Mônica Dias Martins (org.) *O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, Ásia e África*. São Paulo, Boitempo (no prelo).

**THIESENHUSEN, William**

(1995) *Broken promises: agrarian reform and the latin american campesino*. Boulder, Westview Press.

**TILLEY, Susan**

(2002) *An examination of market-assisted agrarian reform in South Africa*. Commissioned by the International Union of Foodworkers (IUF), researched for the International Labour Resource and Information Group (ILRIG).

**VAN SCHALKWYK, Herman & VAN ZYL, Johan**

(1995) “The land market”, in Johan van Zyl, Johan Kirsten e Hans Binswanger (eds) *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Draft Manuscript (publicado em 1996 por Oxford University Press).

**VAN DEN BRINK, Rogier**

(2003) *Land policy and land reform in Sub-Saharan Africa: consensus, confusion and controversy*. World Bank, disponível em [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

**VAN ZYL, Johan**

(1995) “A new vision for agriculture and management of the transition”, in Johan van Zyl, Johan Kirsten e Hans Binswanger (eds) *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Draft Manuscript (publicado em 1996 por Oxford University Press).

**VAN ZYL, Johan et al.**

(1995) *Decentralized rural development and enhanced community participation: a case study from Northeast Brazil*. World Bank, Agriculture and Natural Resources Department/Sector Policy and Water Resources Division, Policy Research Working Paper n° 1498, agosto.

**VAN ZYL, Johan, KIRSTEN, Johan & BINSWANGER, Hans**

(1995) “Introduction”, in Johan van Zyl, Johan Kirsten e Hans Binswanger (eds) *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Draft Manuscript (publicado em 1996 por Oxford University Press).

**VAN ZYL, Johan, KIRSTEN, Johan & BINSWANGER, Hans (eds.)**

(1995) *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Draft Manuscript (publicado em 1996 por Oxford University Press).

**VIGNA, Edélcio & SAUER, Sérgio**

(2001) “Os financiamentos dos programas agrários e agrícolas do BIRD e do BID para o Brasil”, in Flávia Barros (org.) *A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos*. Brasília, Rede Brasil, 2001.

**VIGNA, Edélcio & TEIXEIRA, Gerson**

(1999) *Banco da Terra*. Brasília, Instituto de Estudos Socioeconômicos.

**VON AMSBERG, Joachim**

(2000) *Brazil: public policies to reduce rural poverty – a selective assessment*. Draft, 1º de agosto.

**WANDERLEY, Maria Nazareth Baudel**

(1999) “Raízes históricas do campesinato brasileiro”, in João Carlos Tedesco (org.) *Agricultura familiar: realidades e perspectivas*. Passo Fundo, EDIUPF.

**WEISS, Joseph**

(2001) “Lições aprendidas da experiência comparada com fundos sociais no Brasil e no Exterior”, in Maria Clara Couto Soares (coord.) *Estudo sobre fundos sociais e ambientais financiados ou administrados pelo Banco Mundial no Brasil*. Rio de Janeiro, Banco Mundial, agosto.

**WILLIAMSON, John**

(1992) “Reformas políticas na América Latina na década de 80”, *Revista de Economia Política*, vol. 12, nº 1 (45), janeiro-março.

**WOLF, Eric**

(1984) *Guerras camponesas do século XX*. São Paulo, Global.

**WOOD, Ellen Meiksins**

(2001) *A origem do capitalismo*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.

(2000) “Trabajo, clase y Estado en el capitalismo global”, *Observatorio Social de América Latina*, nº 1, Buenos Aires, CLACSO.

## Documentos citados

### ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA

(2001) *Carta à FAO*. Brasília, setembro.

### BANCO CENTRAL

(2003) *Resolução nº 3.176*. Brasília, 8 de março.

(2002) *Resolução nº 2.935*. Brasília, 28 de fevereiro.

(2000) *Resolução nº 2.728*. Brasília, 15 de junho.

(1999) *Resolução nº 2.610*. Brasília, 9 de junho.

### BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

(1998) *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina*. Informe Técnico nº 124, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Medio Ambiente.

### BANCO MUNDIAL

(2003a) *Land policies for growth and poverty reduction*. Washington D.C., World Bank (redigido por Klaus Deininger).

(2003b) *Políticas de tierras para el crecimiento y la reducción de la pobreza: resumen ejecutivo*. Washington D.C., World Bank

(2003c) *Implementation completion report (CPL – 41470)*. Report nº 25973, Brazil Country Management Unit.

(2003d) *Rural poverty alleviation in Brazil: toward an integrated strategy*. Washington D.C., World Bank.

(2002a) *Llegando a los pobres de las zonas rurales – Estrategia de desarrollo rural para América Latina y el Caribe*. Banco Mundial, Región de América Latina y el Caribe, Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible, Sector Rural, julho (redigido por Isabelle Tsakok e Adolfo Brizzi).

(2002b) *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*. Washington D.C., World Bank, Oxford University Press.

(2001a) *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000-2001 – Luta contra a pobreza*. Washington D.C., World Bank, Oxford University Press.

(2001b) *Rural development strategy and action plan for the Latin America and the Caribbean region*. Washington D.C., World Bank, 9 de julho.

(2001c) *Combate à pobreza rural no Brasil: uma estratégia integrada*. Relatório nº 21790-BR, Departamento do Brasil, Região da América Latina e do Caribe, vol. 1.

(2001d) *Acordo de Empréstimo 7037/BR – Projeto de Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural*. Firmado com o BIRD em 16 de julho. Disponível em [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)

(2000a) *Country assistance strategy – Brazil (2000-2003)*. Documento anexo a Flávia Barros (org.) *As estratégias dos Bancos Multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos*. Brasília, Rede Brasil sobre Organizações Financeiras Multilaterais, 2001.

(2000b) *Project appraisal document to Brazil for Land-Based Poverty Alleviation Project I*. World Bank, Report nº 19585-BR, novembro.

(1999) *Projeto de reforma agrária e alívio da pobreza rural no Brasil*. Projeto nº BRPE 50772.

(1998a) *Proyecto Fondo de Tierra – Guatemala*. Reporte nº PID 6829. Banco Mundial, Sector de Recursos Naturales y Pobreza Rural, julho.

(1998b) *Project appraisal to Guatemala for a Land Fund Project*. World Bank, Report nº 18555-GU, dezembro.

- (1997a) *Rural development: from vision to action – a sector strategy*. Washington D.C., World Bank.
- (1997b) *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*. Washington D.C., World Bank.
- (1997c) *Country assistance strategy – Brazil (1997-1999)*. Documento anexo a Aurélio Viana (org.) *As estratégias dos Bancos Multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos*. Brasília, Rede Brasil, 1998.
- (1997d) *Land reform and poverty alleviation pilot project*. World Bank, Report n° PIC 4974.
- (1997e) *Project appraisal document to Brazil for Land reform and poverty alleviation pilot project*. World Bank, Report n° 16342-BR, abril.
- (1996) *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*. Washington D.C., World Bank.
- (1995a) *Staff Appraisal Report – Northeast rural poverty alleviation program – Rural poverty alleviation project – Ceara*. World Bank, Report n° 14395-BR.
- (1995b) *Brazil: a poverty assessment*. World Bank, Report n° 14323-BR, main report, 2 volumes.
- (1992) *Effective implementation: key to development impact – report of the World Bank's portfolio management task force*. Washington D.C., World Bank.
- (1991) *World development report: the challenge of development*. Washington D.C., World Bank.
- (sem data) *The theory behind market-assisted land reform*. Disponível em [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

#### **BANCO DA TERRA**

- (2002) *Resolução n° 168*. Brasília, 4 de janeiro.
- (2001) *Resolução n° 82*. Brasília, 13 de fevereiro.
- (sem data-a) *Manual de Operações do Programa de Reordenação Fundiária*. Disponível em [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)
- (sem data-b) *Normas Operacionais do Banco da Terra*. Disponível em [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)
- (sem data-c) *Desempenho do Banco da Terra*. Disponível em [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)

#### **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

- (1998) Notas taquigráficas da sessão ordinária 012.6.50.E de 21 de janeiro.

#### **CAMPANHA GLOBAL PELA REFORMA AGRÁRIA**

- (2004) *Comentario sobre las políticas de tierra y desarrollo rural del Banco Mundial*. Disponível em [www.cadtm.org](http://www.cadtm.org)
- (2000) *A terra é muito mais que uma mercadoria - Petição dirigida ao Banco Mundial*. Via Campesina e FIAN, dezembro.

#### **CFCP**

- (2002) *Projeto Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural - Manual de Operações*. Aprovado pelo CNDRS em dezembro. Disponível em [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)

#### **DESER**

- (1999) *Banco da Terra: uma análise econômica*. Curitiba, boletim n° 102, julho.

#### **FIAN**

- (2002) *La política de tierras del Banco Mundial*. Disponível em [www.foodfirst.org](http://www.foodfirst.org)

#### **FIAN et al.**

- (2001a) *Declaración de Bonn sobre acceso a la tierra*. Resolução final do seminário Acceso a la tierra: reformas agrarias inovadoras para la sustentabilidad y la reducción de la pobreza, 23 de março, disponível em [www.foodfirst.org](http://www.foodfirst.org)

**FÓRUM NACIONAL PELA REFORMA AGRÁRIA E JUSTIÇA NO CAMPO**

- (2000) *A avaliação do Cédula da Terra*. Brasília, disponível em [www.dataterra.org.br](http://www.dataterra.org.br)  
 (1999) *Segunda solicitação ao Painel de Inspeção*. Brasília, 27 de agosto.  
 (1998a) *Solicitação ao Painel de Inspeção*. Brasília, 10 de outubro.  
 (1998b) *Complementação ao Pedido de Inspeção*. Brasília, 21 de dezembro.

**FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL & BANCO MUNDIAL**

- (2002) *Examen del mecanismo de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP): principales conclusiones*. Washington D.C., disponível em [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

**KMP – KILUSANG MAGBUBUKID NG PILIPINAS (Peasant Movement of the Philippines)**

- (2000) *The World Bank's market-assisted land reform: obstacle to rural justice*. Research Desk, disponível em [www.geocities.com/kmp\\_ph/reso/wb/wbandar.pdf](http://www.geocities.com/kmp_ph/reso/wb/wbandar.pdf)

**MDA**

- (2003) *Plano nacional de reforma agrária – paz, produção e qualidade de vida no campo*. Brasília, novembro.  
 (2002) *Balanco da reforma agrária e da agricultura familiar – 2002*. Brasília, disponível em [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)  
 (2001) *Balanco da reforma agrária e da agricultura familiar – 2001*. Brasília, disponível em [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)  
 (2000) *Balanco da reforma agrária e da agricultura familiar – 2000*. Brasília, disponível em [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)  
 (1999) *Balanco da reforma agrária e da agricultura familiar – 1999*. Brasília, disponível em [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)

**MEPF**

- (1999a) *Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural*. Brasília, Gabinete do Ministro de Estado de Política Fundiária/INCRA/MA/SDR, março, versão preliminar.  
 (1999b) *A nova reforma agrária*. Brasília. Gabinete do Ministro de Estado de Política Fundiária/INCRA, julho.  
 (1999c) *Banco da Terra*. Brasília, mimeo.

**PAINEL DE INSPEÇÃO**

- (1999a) *Report and recommendation on second request for Inspection – Brazil: Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project*. Washington D.C., dezembro.  
 (1999b) *Report and recommendation on request for Inspection – Brazil: Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project*. Washington D.C., maio.

**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

- (2003) *Decreto n° 4.892*. Brasília, 25 de novembro.  
 (2000) *Decreto n° 3.475*. Brasília, 22 de maio.  
 (1998) *Decreto n° 2.622*. Brasília, 9 de junho.

**SAPRIN**

- (2002) *Las políticas de ajuste estructural en las raices de la crisis económica y la pobreza: una evaluación participativa multi-nacional del ajuste estructural*. Washington D.C., abril.

**SENADO FEDERAL**

Notas taquigráficas da audiência pública na Comissão de Assuntos Sociais em 7 de abril de 1999.

Notas taquigráficas da audiência pública na Comissão de Assuntos Sociais em 24 de março de 1999.

(1998) *Lei Complementar nº 93*. Brasília, 4 de fevereiro.

Diário do Senado Federal - Notas taquigráficas da sessão do dia 4 de dezembro de 1997.

Notas taquigráficas da audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos em 4 de setembro de 1997.

Notas taquigráficas da audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos em 24 de junho de 1997.

**UNIÃO EUROPÉIA**

(2004) *Lineamientos de política de tierras de la EU*. Equipo de trabajo de la EU sobre Tenencia de la Tierra, borrador final para consulta, 26 de janeiro.

**VIA CAMPESINA**

(2003) *Sobre la revisión de las políticas de tierra del Banco Mundial*. Honduras, abril, disponível em [www.viacampesina.org](http://www.viacampesina.org)

**VIA CAMPESINA & FIAN**

(2000) *Encuentro internacional de campesinos e campesinas sin tierra*. San Pedro Hula, Honduras, 24 a 28 de julho.

## Entrevistas realizadas

1. **Antônio Ernesto Werna de Salvo** – presidente da Confederação Nacional da Agricultura
2. **Danilo Prado Garcia** – diretor do Programa Nacional de Crédito Fundiário
3. **Dom Tomás Balduino** – coordenador da Comissão Pastoral da Terra
4. **Edson Teófilo** – ex-coordenador-executivo do NEAD no governo Cardoso e atual diretor da Unidade Técnica Nacional do Crédito Fundiário
5. **Eugênio Peixoto** – ex-assessor de relações internacionais da CONTAG e atual Secretário Nacional de Reordenamento Agrário
6. **Frei Sérgio Görden** – deputado estadual (PT/RS)
7. **Gerson Teixeira** – ex-assessor da liderança do PT na Câmara dos Deputados
8. **Gilberto Portes** – secretário-executivo do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo
9. **Gilmar Mauro** – membro da direção nacional do MST
10. **Horácio Martins de Carvalho** – assessor dos movimentos sociais do campo
11. **João de Almeida Sampaio** – presidente da Sociedade Rural Brasileira
12. **João de Barbosa Lucena** – ex-funcionário e atual consultor do Banco Mundial
13. **João Paulo Rodrigues** – membro da direção nacional do MST (escritório de Brasília)
14. **Manoel José dos Santos** – presidente da CONTAG
15. **Marcelo Resende** – ex-presidente do INCRA, atualmente na Rede Social de Justiça e Direitos Humanos e na Via Campesina
16. **Maria da Graça Amorim** – secretária de política agrária e meio ambiente da CONTAG
17. **Paolo Groppo** – consultor da Divisão de Desenvolvimento Rural da FAO
18. **Raul Jungmann** – ex-ministro do Desenvolvimento Agrário e atualmente deputado federal (PPS/PE)
19. **Sérgio Sauer** – assessor da senadora Heloísa Helena (PSOL/AL)

**Quadro comparativo entre os programas Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural implementados pelo governo Cardoso no período de 1997 a 2002**

	<b>Cédula da Terra</b>	<b>Banco da Terra/ Fundo de Terras</b>	<b>Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural</b>
<b>Abrangência prevista</b>	5 estados (CE, PE, MA, BA e norte de MG)	Em aberto	14 estados (BA, CE, MA, PB, PE, RN, PI, PB, AL, SE, MG, ES, SC, PR, RS)
<b>Abrangência alcançada</b>	idem	17 estados (AL, PB, PE, PI, RN, SE, GO, MT, MS, TO, ES, MG, SP, RJ, PR, SC, RS)	7 estados (BA, CE, MA, PB, PE, PI, RN) em 2002
<b>Prazo previsto para execução</b>	De maio de 1997 a junho de 2001	Em aberto	De julho de 2001 a setembro de 2004.
<b>Período efetivo de execução</b>	Início em julho de 1997 e conclusão em dezembro de 2002	De 1999 ao final de 2002 Reformulado no segundo semestre de 2003, sua gestão ficou a cargo do Programa Nacional de Crédito Fundiário	Iniciado apenas em abril de 2002, foi prorrogado até agosto de 2006.
<b>Natureza institucional</b>	Projeto-piloto criado a partir de acordo de empréstimo entre o governo federal e o Banco Mundial	Fundo de Terras previsto na Constituição de 1988, criado em fevereiro de 1998 pelo Congresso Nacional através da lei complementar nº 93	1ª fase de um projeto criado a partir de acordo de empréstimo entre o governo federal e o Banco Mundial. Outras duas fases já foram aprovadas pela diretoria do Banco Mundial.
<b>Orçamento total previsto</b>	US\$ 150 milhões	Em aberto, variável a cada ano	EUR 436,4 milhões para a 1ª fase, US\$ 2 bilhões para as três fases, que durariam 10 anos.
<b>Orçamento total executado</b>	US\$ 121,3 milhões	R\$ 636.567.464	R\$ 12.643.203 em 2002
<b>Fontes de financiamento e orçamento previstos</b>	US\$ 90 milhões do Banco Mundial, US\$ 45 milhões do governo federal, US\$ 6,6 milhões dos governos estaduais e US\$ 8,4 milhões das associações comunitárias	BNDES, Orçamento Geral da União, governos estaduais, agências internacionais.	EUR 218,2 milhões do Banco Mundial, EUR 174,6 do governo federal (via Banco da Terra), EUR 21,8 milhões dos governos estaduais e EUR 21,8 milhões dos beneficiários. Na hipótese das 2ª e 3ª fases, o empréstimo do Banco Mundial totalizaria US\$ 1 bilhão, com uma contrapartida de mesmo valor do governo brasileiro.
<b>Fontes de financiamento acionadas e orçamento executado</b>	US\$ 68,5 milhões do Banco Mundial, US\$ 45 milhões do governo federal (até 2000, recursos do INCRA; após 2000, recursos do Banco da Terra), US\$ 1,9 milhões dos governos estaduais e US\$ 5,9 milhões das associações comunitárias	Orçamento Geral da União	Informação não disponível

<b>Meta de famílias</b>	15 mil	Em aberto	50 mil em 3 anos, 250 mil no total das três fases em 10 anos
<b>Famílias financiadas</b>	15.267	29.715	3.024 em 2002
<b>Linhas de empréstimo</b>	U\$ 11.200	R\$ 15 mil, R\$ 30 mil e R\$ 40 mil	R\$ 12 mil e R\$ 15 mil
<b>Condições de pagamento</b>	Juros fixos de 4% a.a., carência de 3 anos e amortização em 20 anos	Até R\$ 15 mil, juros de 4%; até R\$ 30 mil, juros de 5%; até R\$ 40 mil, juros de 6%	Juros fixos de 6% a.a., contrapartida de 10% do custo total (em trabalho, material ou dinheiro)
<b>Créditos não-reembolsáveis pelos beneficiários</b>	U\$ 1.300	zero	R\$ 2.400
<b>Renda familiar anual para ingresso no programa</b>	Não fixada	Até R\$ 15 mil	Até R\$ 4.800
<b>Estrutura de gestão</b>	MDA, Unidade Técnica de Coordenação Estadual, parcerias institucionais nos níveis estadual e municipal, estrutura dos Programas de Combate à Pobreza Rural no Nordeste, associações comunitárias	Conselho curador, agências estaduais, núcleos municipais e associações comunitárias	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, unidade técnica de implantação, sindicatos de trabalhadores rurais filiados à CONTAG, associações comunitárias
<b>Contratos individuais</b>	Modalidade não permitida	Modalidade permitida, total de contratos não divulgado	Modalidade permitida, total de contratos não divulgado

Fontes: Banco Mundial (2003c), Buainain et al. (1999, 2002 e 2003); Banco da Terra (s/d-a, s/d-b, s/d-c, 2001); CFCP (2002); Informações obtidas junto ao escritório do Banco Mundial no Brasil (Recife) em fevereiro de 2004 e à Unidade Técnica Nacional do Programa Nacional de Crédito Fundiário em maio de 2004.