



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

PROGRAMA CÉDULA DA TERRA: UMA RELEITURA DOS PRINCIPAIS RESULTADOS

Fernando de Lima

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico – área de concentração: Economia do Meio Ambiente, sob a orientação do Prof. Dr. Antonio Marcio Buainain.

*Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendido por **Fernando de Lima** em 25/02/2008 e orientado pelo Prof. Dr. Antonio Marcio Buainain.*

CPG, 25/02/2008

Campinas, 2008

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
do Instituto de Economia/UNICAMP**

L628p

Lima, Fernando de.

Programa Cedula da Terra : uma releitura dos principais resultados / Fernando de Lima. – Campinas, SP: [s.n.], 2008.

Orientador : Antonio Marcio Buainain.

Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Reforma agraria. 2. Reforma agraria de mercado. 3. Políticas publicas.
I. Buainain, Antonio Marcio. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

08/040/BIE

Título em Inglês: Cedula da Terra Program: a rereading main results of evaluation studies

Keywords: Land reform ; Market-led land reform ; Public policies

Area de Concentração : Economia do Meio Ambiente

Titulação: Mestre em Desenvolvimento Economico

Banca examinadora: Prof. Dr. Antonio Marcio Buainain

Prof. Dr. Jose Maria Ferreira Jardim da Silveira

Prof. Dr. Ludwig Einstein Agurto Plata

Data da defesa: 25-02-2008

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Economico

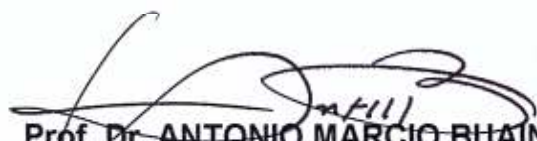
Dissertação de Mestrado

Aluno: FERNANDO DE LIMA

"Programa Cédula da Terra: Uma Releitura dos Principais Resultados"

Defendida em 25 / 02 / 2008

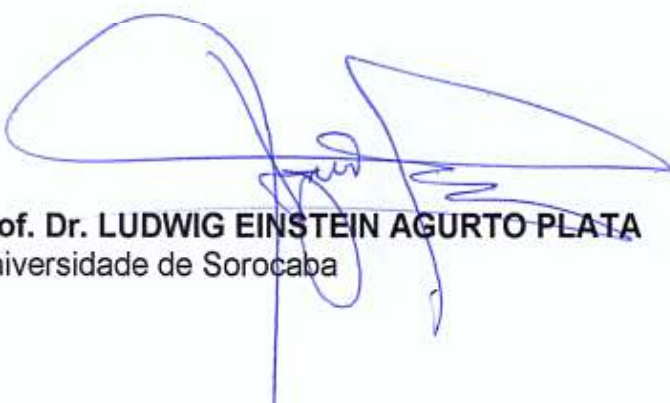
COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. ANTONIO MARCIO BUAINAIN
Orientador – IE / UNICAMP



Prof. Dr. JOSÉ MARIA FERREIRA JARDIM DA SILVEIRA
IE / UNICAMP



Prof. Dr. LUDWIG EINSTEIN AGURTO PLATA
Universidade de Sorocaba

Dedico este trabalho aos meus amigos

Agradecimentos

Este é um espaço útil para reconhecer a importância que determinadas pessoas e/ou instituições tiveram no decorrer do mestrado.

Em primeiro lugar agradeço a Deus por ter me dado força e paciência para contornar os vários problemas que confrontei. Reconheço que este estímulo foi fundamental.

A jornada no mestrado começou antes da aprovação, na realidade duas pessoas foram fundamentais neste espaço de tempo, o Prof. Dr. Ludwig E. A. Plata que me convidou para participar da pesquisa que serviu de suporte para o Sistema de Monitoramento do Mercado de Terras e, Rafael G. B. Goldszmidt que foi (e ainda é) um grande amigo.

Ao ingressar no mestrado em desenvolvimento econômico não tinha condições econômicas de frequentar as aulas. A bolsa disponibilizada pela CAPES permitiu a frequência nas aulas, participação em congressos e a tranquilidade para participar de diversos artigos.

Agradeço aos professores e funcionários do Instituto de Economia pela atenção que tive, em especial ao Prof. Dr. José Maria F. J. da Silveira por ter me apoiado em determinadas situações e por ter sido meu primeiro orientador, além de ter participado da qualificação deste trabalho.

Para não ser injusto, agradeço a todos os amigos do programa da pós. Mas tenho que destacar Adriana Vieira e Pedro Abel Vieira pelo diálogo, e principalmente, pelos diversos favores que fizeram, sem ao menos eu ter pedido. A Vivian Helena Capacle que sempre demonstrou ser uma batalladora e me conduziu para oportunidades profissionais.

Não poderia deixar de agradecer à Valentina Buainain pela ajuda oferecida no momento crucial deste trabalho e a Carlos Alexandre de Almeida com quem dividi apartamento e foi como um irmão nessa jornada me oferecendo moradia, inclusive nos momentos que não podia mais colaborar com as despesas.

Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Antônio Márcio Buainain por ter me orientado neste trabalho com paciência, educação e, principalmente, com uma capacidade imensurável de conhecimento. Tenho que reconhecer que ele foi mais do que um orientador foi um verdadeiro amigo e sempre terá a minha gratidão. Muito obrigado.

Não poderia encerrar sem agradecer aos meus familiares. Meus pais são de origem humilde e não tiveram oportunidade na vida nem de terminarem o primeiro grau. Não que fossem indisciplinados,

e sim por que tiveram que abandonar os estudos para irem trabalhar. Eles foram os responsáveis por eu ter tomado gosto pelos estudos e sentem orgulho do filho que tem. Eu também sinto orgulho de vocês.

Para encerrar gostaria de agradecer a minha esposa Fernanda Peternella, que por diversas vezes foi a responsável por honrar os compromissos financeiros da casa e que me trouxe afeto nos momentos que eu mais precisava. E ao eu filho Nicolas Hernan que é a minha alegria de viver e minha fuga para um mundo da felicidade. Esta fase será um divisor de águas nas nossas vidas.

ÍNDICE

RESUMO	xiii
ABSTRACT	xv
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – A RETOMADA DA REFORMA AGRÁRIA NA DÉCADA DE 90	5
1.1 – A reforma agrária no período anterior à década de 90	5
1.2 – A retomada: principais ações e resultados	7
CAPÍTULO 2 – ELEMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO	17
2.1 – A crítica ao modelo tradicional de reforma agrária: Justificando a implantação do modelo de reforma agrária de mercado	17
2.2 – Reforma agrária de mercado: características e supostas vantagens	22
2.3 – Crítica ao modelo de reforma agrária de mercado	29
CAPÍTULO 3 – A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL EM PROGRAMAS DE REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO	35
3.1 – África do Sul	36
3.2 – Colômbia	41
3.3 – Guatemala	47
3.4 - República das Filipinas	49
3.5 – Lições das experiências internacionais	54
CAPÍTULO 4 – UMA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO: PROGRAMA CÉDULA DA TERRA	59
4.1 – Concepção e aspectos institucionais do Programa Cédula da Terra	59
4.2 – Estruturas de governança eficientes: A contribuição brasileira no debate teórico sobre reforma agrária de mercado	63
4.3 – Comentários sobre as evidências e conclusões dos estudos da FECAMP sobre o processo de seleção, associativismo e processo de aquisição de terras	66
4.4.1 - Processo de seleção	66
4.4.2 – As associações	84
4.4.3 – Processo de aquisição das propriedades	96

4.4.3.1 - A negociação no contexto do PCT	98
Considerações Finais.....	109
Referências Bibliográficas.....	117

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura básica da reforma agrária de mercado	27
Figura 2 – Países que utilizam(ram) o modelo de reforma agrária de mercado	35

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Gasto médio por família - R\$	14
Gráfico 2 – Dificuldade em Mobilizar a Comunidade em Projetos do PCT	96
Gráfico 3 – Avaliação da Qualidade da Terra de Projetos pelos beneficiários do PCT (%)	106
Gráfico 4 – Avaliação sobre Preço da Terra de Projetos pelos beneficiários do PCT (%).....	108

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estimativa de distribuição de terras – hectares	52
Quadro 2 – Definição das variáveis independentes	73
Quadro 3 – Incidência e principais culturas – Individual e Coletiva.....	90

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Balanço da Reforma Agrária – 1995/2002.....	10
Tabela 2 Número de famílias beneficiadas pelo Banco da Terra entre 1999 e 2004.....	11
Tabela 3 - Número de famílias beneficiadas entre os anos 2005 e 2007 através do Programa Nacional de Crédito Fundiário	13
Tabela 4 – Comparação dos modelos de reforma agrária tradicional e mercado	28
Tabela 5 – Redistribuição de terras pela reforma agrária de mercado – Vários países	33
Tabela 6 – Redistribuição de terras pela reforma agrária tradicional – Vários países.....	33

Tabela 7 – Transferência de terras pelos programas de Reforma Agrária da África do Sul - 2005	40
Tabela 8 – Resultados da Reforma Agrária conduzida pelo Estado (1962-1994)	42
Tabela 9 – Evolução da área distribuída por mecanismo.....	53
Tabela 10 – Indicadores demográficos dos beneficiários	70
Tabela 11 – Nível de Educação dos Beneficiários.....	70
Tabela 12 – Ocupação prévia dos beneficiários.....	71
Tabela 13 – Modelo Logit.....	75
Tabela 14 – Definição das Variáveis utilizadas nos modelos	79
Tabela 15 – Variáveis na equação – modelo logit (grupos PCT e INCRA versus PNAD).....	80
Tabela 16 – Variáveis na equação – modelo logit (grupo PCT versus PNAD).....	82
Tabela 17 – Variáveis na equação – modelo logit (INCRA vs. PNAD).....	83
Tabela 18 – Tipo de associações segundo as razões de criação.....	85
Tabela 19 – Presença de Outros Agentes e Instituições na Criação das Associações — Estados —	86
Tabela 20 – Criação das Associações: Natureza da Participação de Agentes Externos	86
Tabela 21 – Experiência Prévia de Participação dos Associados	88
Tabela 22 – Razões dos Conflitos.....	91
Tabela 23 – Parâmetros da Distribuição de Número de Instaladas no Início do Projeto (iniciantes), Famílias Desistentes e Famílias Substitutas de Projetos do PCT (1997-2006)	93
Tabela 24 – Percentuais de Saídas e Entradas nos projetos do PCT entre 1997 e 2006.....	93
Tabela 25 – Motivos da Saída de Beneficiários de Projetos do PCT	95
Tabela 26 – Variáveis macroeconômicas que influenciam o preço da terra rural	99
Tabela 27 – Variáveis microeconômicas que influenciam o preço da terra rural.....	100
Tabela 28 – Variáveis de expectativas que influenciam o preço da terra rural	102
Tabela 29 – Variáveis institucionais que influenciam o preço da terra rural.....	102
Tabela 30 – Iniciativa do Negócio	103
Tabela 31 – Processo de Negociação	104
Tabela 32 – Avaliação do Imóvel Adquirido Segundo os Presidentes das Associações.....	105

RESUMO

Foi na retomada da reforma agrária no Brasil na década de 1990, que surgiu um programa complementar ao modelo constitucional. Utilizando mecanismos de mercado para agilizar o acesso à terra, o Programa Cédula da Terra (PCT) tinha como objetivo beneficiar 15.000 famílias pobres de áreas rurais da região nordeste brasileira. O PCT pelas suas características pode ser classificado como um programa da reforma agrária de mercado. A reforma agrária de mercado (RAM) surgiu como alternativa ao modelo de reforma agrária que utilizava mecanismos de expropriação, também conhecida como modelo de reforma agrária tradicional, e com discurso de possuir mecanismos que agilizariam o processo de redistribuição de terras. Apesar de a elaboração teórica partir da crítica ao modelo tradicional, a RAM também sofre duras críticas quanto ao seu desempenho, notadamente por pesquisadores que defendem o modelo tradicional. As experiências internacionais dos programas que seguem a linha da RAM trazem algumas lições, principalmente quanto aos resultados verificados. No caso brasileiro, o PCT foi elaborado com diversos mecanismos que proporcionariam uma estrutura de governança eficiente. Com base no objetivo do trabalho que é analisar os principais componentes do Programa Cédula da Terra (processo de seleção, associativismo, processo de aquisição de terras), principalmente demonstrar que algumas das expectativas sobre os resultados do programa não ocorreram como planejado. As análises, com base nos estudos desenvolvidos pelos pesquisadores da Universidade Estadual de Campinas, demonstraram que realmente as regras do programa não foram seguidas corretamente, isto indica que a estrutura de governança do programa não conseguiu superar as especificidades locais.

Palavra-Chave: Reforma Agrária, Reforma Agrária de Mercado, Políticas Públicas.

ABSTRACT

In the 90', when Brazil was retaking its land reform, it was built a program complementary to the constitutional model. By using market mechanisms to make the access to land ownership speedier, the main goal of the Cédula da Terra Program (PCT) was to benefit 15.000 low income families leaving in the Brazilian northeast region countryside. Based on its characteristics the PCT can be classified as a market agrarian reform program. The Market Assisted Land Reform also known as traditional agrarian reform, came as an alternative to the agrarian reform model based on expropriation methods, by evidencing a belief of having means to speed up land redistribution.

In spite of the theoretical elaboration having as its source the criticism to the traditional model, the market assisted land reform had its performance hardly criticized mainly by those researchers supporting the traditional model. The experience of international programs using the same method as RAM's brought some lessons as for its results. In the Brazilian case, the PCT was created by joining several mechanisms to allow an efficient governance structure. The objective of the study is to analyze the main Cédula da Terra Program components (selection process, associativism, land acquisition process) and mainly to demonstrate that some expectations about program results did not happen as planned. Based on studies developed by researchers from the State University of Campinas the analysis demonstrated that the program rules were not properly followed. This is an indication that the program's governance structures did not succeed in overcoming local specificities.

Key-words: Land Reform, Market-led Agrarian Reform, Public Policies.

INTRODUÇÃO

A realização do processo de reforma agrária no Brasil tem sido tema de diversas discussões calorosas no contexto social, político e acadêmico. Apesar de não ser recente, durante os anos da década de 1990 ganhou nova força e dimensão. Foi justamente neste período que o processo de reforma agrária alcançou resultados expressivos, pelo menos em termos do número de famílias assentadas e hectares desapropriados.

Apesar dos resultados expressivos, existia a necessidade de aceleração no processo de redistribuição de terras, devido à elevada demanda social por terras e à forte pressão social. É neste contexto que surgiu o Programa Cédula da Terra, como uma nova opção e reforço ao modelo de reforma agrária vigente no Brasil.

O que, segundo o governo, era apenas para ser tratado como nova opção, proporcionou diversos debates que abordam assuntos ligados à sustentabilidade, legalidade, eficiência, custo e caminha para temas mais ideológicos como a hipótese de terceirização da responsabilidade da realização deste processo.

Os primeiros projetos do Programa Cédula da Terra já completaram dez anos. Nem por isto os debates acabaram. Justamente por ser a primeira experiência nos moldes da reforma agrária de mercado no Brasil, a implementação foi avaliada em várias etapas, com levantamento de informações e análise de desempenho. No caso do Programa Cédula da Terra a avaliação foi conduzida pelos pesquisadores da Universidade Estadual de Campinas, que contaram com a participação de pesquisadores, de outras universidades, entre as quais se destacam a UFSCAR, UFU, UFRPE, UFCE e UFF.

De certo, nestes debates sobre o Programa Cédula da Terra, os resultados das pesquisas empíricas possibilitam várias análises sobre o tema. Dentro destas possibilidades, o objetivo desta dissertação é analisar os principais componentes do Programa Cédula da Terra (processo de seleção, associativismo, processo de aquisição de terras). Por tratar de um assunto amplamente discutido pelos pesquisadores da Universidade Estadual de Campinas, a proposta deste trabalho é dialogar diretamente com os resultados e conclusões destes, com a finalidade de extrair novas conclusões e principalmente demonstrar que algumas das expectativas sobre os resultados do programa não ocorreram como planejado.

As conclusões visam contribuir no debate sobre o Programa Cédula da Terra, não em julgar o programa como bom ou ruim, e sim destacar que existem distorções no caminho a ser trilhado, para transformar em realidade uma concepção que é sem dúvida interessante. Estas distorções, se verificadas, podem comprometer o desempenho do programa.

Os componentes escolhidos nesta releitura são aqueles que podem ter relação direta com o desempenho do programa. O processo de seleção representa *quem vai fazer parte do programa*, ou melhor, *o beneficiário selecionado*. As associações um papel de protagonista no desenvolvimento dos projetos. As *decisões* mais importantes devem ser tomadas em conjunto, ou seja, a trajetória das associações está intimamente ligada ao caráter associativo do programa. Por sua vez, a análise do processo de aquisição de terras é importante por conter informações que permitem verificar *onde será produzido*.

A disposição dos capítulos deste trabalho visa atingir os temas que estão ligados ao Programa Cédula da Terra. Para tal este trabalho está organizado em quatro capítulos.

No primeiro capítulo será apresentada uma breve revisão da reforma agrária no Brasil e das políticas relacionadas ao tema. A justificativa para o desenvolvimento deste capítulo é a necessidade de apresentar o cenário geral que o Programa Cédula da terra estava inserido. Para o desenvolvimento do capítulo foram utilizadas diversas informações oficiais e alguns textos referenciados sobre o assunto.

No segundo capítulo serão apresentados os principais elementos da reforma agrária de mercado. Este capítulo começa com uma apresentação da crítica dos pesquisadores do Banco Mundial ao modelo de reforma agrária tradicional e a orientação por políticas alternativas de reforma agrária, como a reforma agrária de mercado. A segunda parte deste capítulo apresenta a essência da reforma agrária de mercado, suas características e supostas vantagens. E na terceira são tecidas críticas ao modelo de reforma agrária de mercado. A justificativa do desenvolvimento deste capítulo é que o Programa Cédula da Terra é um programa de reforma agrária de mercado, daí então a necessidade de apresentar os elementos conceituais deste modelo. Para o desenvolvimento do capítulo foram utilizados os principais textos produzidos sobre os assuntos abordados, no caso, de ambas as partes envolvidas no debate.

No terceiro capítulo serão apresentadas algumas experiências internacionais de programas de reforma agrária de mercado. Serão apresentados as principais características, resultados e lições de quatro países (África do Sul, Colômbia, Guatemala e República das Filipinas). A justificativa do

desenvolvimento deste capítulo é que as experiências internacionais podem fornecer alguns recursos adicionais para a análise do Programa Cédula da Terra e, principalmente, para uma análise do modelo de reforma agrária de mercado como um todo. Para o desenvolvimento do capítulo foram utilizados os principais textos produzidos sobre as experiências de cada país.

No quarto capítulo será estudada experiência brasileira de reforma agrária de mercado, o Programa Cédula da Terra. Na primeira parte deste capítulo serão apresentados a concepção e os aspectos institucionais do programa. Na segunda parte, a contribuição de Buainain *et. al.* (1999) no debate teórico sobre reforma agrária de mercado ao incorporar a análise microeconômica de estruturas de governança na análise sobre o Programa Cédula da Terra. Na terceira parte serão levantados e comentados os principais resultados dos estudos e avaliações referente o processo de seleção, associativismo e processo de aquisição de propriedades. A justificativa do desenvolvimento deste capítulo é que estará nele a informação necessária para cumprir o objetivo do trabalho. Basicamente este capítulo irá comparar a expectativa inicial do programa com os resultados observados pela equipe de Buainain *et. al.* (1999, 2002, 2003) e Silveira *et. al.* (2007) para demonstrar que o programa não funcionou como planejado inicialmente.

Por fim, nas considerações finais será feita uma recapitulação sintética e uma reflexão dos principais resultados observados.

CAPÍTULO 1 – A RETOMADA DA REFORMA AGRÁRIA NA DÉCADA DE 90

Este capítulo tem como objetivo destacar a história das ações governamentais ligadas à reforma agrária no Brasil durante parte do século XX. Está dividido em duas partes: a primeira tem como destaque a trajetória das ações do Governo, no período entre 1960 a 1990, a qual é marcada pelo descaso com a reforma agrária e pelos baixos resultados das ações redistributivas. A segunda parte, analisa-se o período posterior a 1990, que é marcado pela aceleração do processo de reforma agrária pelo Governo FHC com resultados expressivos em comparação ao período anterior e com adoção de novas políticas de acesso à terra, dentre as quais o PCT.

1.1 – A reforma agrária no período anterior à década de 90

A história da reforma agrária, no Brasil, é uma história de oportunidades perdidas. Durante todo o século XX foram várias oportunidades para contornar esta questão que rodeia o meio rural brasileiro.

Foi no final da década de 1940, depois de quase meio século de transformações na sociedade brasileira, que a questão agrária começou a ser discutida com maior ênfase e tida como um obstáculo ao desenvolvimento do país. Neste período dezenas de projetos de lei de reforma agrária foram apresentados ao Congresso Nacional. Nenhum foi aprovado.

A intensificação nos debates durante a década de 1950 e início de 1960 teve repercussão para a criação de diversas instituições ligadas à reforma agrária. Em 1962 foi criada a Superintendência de Política Agrária – SUPRA, com a atribuição de executar a reforma agrária. Em 1964, o Presidente da República assinou um Decreto prevendo a desapropriação, para fins de reforma agrária, das terras localizadas numa faixa de dez quilômetros ao longo das rodovias, ferrovias e açudes construídos pela União. Ainda, enviou uma mensagem ao Congresso Nacional, a qual propôs uma série de providências consideradas "*indispensáveis e inadiáveis para atender às velhas e justas aspirações da população.*", dentre essas, a reforma agrária. Entretanto, com o Golpe Militar de 1964 estas ações foram colocadas de lado. Não que o governo militar fosse explicitamente contrário à reforma agrária, mas, tal como em outras medidas governamentais, era ele quem queria desenvolver tais ações.

E é justamente no governo militar que foi constituída a primeira proposta articulada de reforma agrária através do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964). O surgimento do Estatuto da Terra foi contraditório. Com medidas abrangentes, esperava-se que a Reforma Agrária

saísse do campo das discussões, pois o Estatuto foi criado com a finalidade de, conforme disposto no artigo 1º, *“regular os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola”*. Apesar da criação de uma norma regulatória para a reforma agrária, o governo militar deixou o tema relegado para o segundo plano.

Em vez de dividir a propriedade, porém, o capitalismo impulsionado pelo regime militar brasileiro (1964-1984) promoveu a modernização do latifúndio, por meio do crédito rural fortemente subsidiado e abundante. O dinheiro farto e barato, aliado ao estímulo à cultura da soja - para gerar grandes excedentes exportáveis - propiciou a incorporação das pequenas propriedades rurais pelas médias e grandes: a soja exigia maiores propriedades e o crédito facilitava a aquisição de terra. Assim, quanto mais terra tivesse o proprietário, mais crédito recebia e mais terra podia comprar (INCRA, 1995).

Com o Estatuto da Terra, foram criados, em substituição a SUPRA, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) – responsável pela execução da Reforma Agrária, principalmente nas áreas prioritárias – e o Instituto Nacional para o Desenvolvimento Agrário (INDA) – responsável pela assistência social, técnica e fomentista e pelo estímulo à produção agropecuária.

Poucas desapropriações foram de fato realizadas no período de existência do IBRA, e a modernização da agricultura, ao invés de possibilitar o aprimoramento tecnológico do pequeno agricultor e do agricultor familiar, promoveu a redução do uso do trabalho nas grandes propriedades e o conseqüente excedente de mão-de-obra no campo.

Pelo baixo desempenho das medidas orientadas pelo IBRA, houve um aumento nas tensões no campo e para dar uma resposta a estas ações, foi criado em 1971, o Instituto Nacional para Colonização e Reforma Agrária (INCRA), uma fusão do IBRA e do INDA. No entanto, mais uma vez o foco foi desviado em ações que não se configuravam como reforma agrária redistributiva.

A estratégia adotada na década de 1970 pelo INCRA foi a colonização dirigida, com objetivo de tentar acalmar os conflitos agrários com o deslocamento geográfico das populações envolvidas para áreas de fronteira agrícola.

Foram vários programas nesta linha de ação, entre eles: Programa de Integração Nacional - PIN (1970); Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste - PROTERRA (1971); o Programa Especial para o Vale do São Francisco - PROVALE (1972); o Programa de Pólos Agropecuários e Agro-minerais da Amazônia - POLAMAZÔNIA (1974); o

Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste - POLONORDESTE (1974). Esse tipo de política foi predominante até o período de redemocratização.

O saldo para o período 1964-1984 é modesto. No total foram assentadas pelos programas de reforma agrária e colonização 115.000 famílias que foram alocadas em 13,5 milhões de hectares. Para fazer uma comparação a esta informação, no ano de 2005 foram assentadas 127.000 famílias em aproximadamente 27,0 milhões de hectares.

A redemocratização, em 1984, trouxe de volta a possibilidade do debate político e ideológico em torno do tema “reforma agrária”. Em 1985, criou-se o Plano Nacional de Reforma Agrária e o Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária (MIRAD).

O PNRA visava dar efetiva aplicação aos dispositivos do Estatuto da Terra, no que diz respeito à melhor distribuição da terra, fixando metas e prazos e buscando dar viabilidade prática ao processo de reforma agrária, além de indicar como programas complementares ao processo de reforma agrária a regularização fundiária, a colonização e a tributação da terra.

No final do ano de 1985, o governo se encarregou publicar o Decreto nº 91.766, aprovando o Plano já bem descaracterizado em relação à sua versão original, a ponto do Presidente do INCRA, José Gomes da Silva, demitir-se do cargo por entender que a reforma agrária estava inviabilizada. Esta descaracterização resultou, principalmente, das pressões da UDR (União Democrática Ruralista), nascida em Goiás e rapidamente organizada em muitos Estados, contrapondo-se à possível realização da reforma agrária previsto na legislação desde o Estatuto da Terra. Fato é que o PNRA tinha uma meta extremamente ambiciosa de atender 1,4 milhões de famílias em cinco anos, mas atendeu apenas 90.000 famílias. Essa discrepância culminou na extinção do INCRA, em 1987, e do MIRAD, em 1989.

Realmente o período compreendido entre 1964 e 1989 foi marcado por uma série de insucessos na política de redistribuição de terras, além do baixo número de famílias atendidas em um período de tempo que pode ser considerado grande, o principal indicador para esta afirmação é o Índice de Gini para o período que praticamente não sofreu alterações, ficando no intervalo entre 0,839 e 0,856.

1.2 – A retomada: principais ações e resultados

A retomada da reforma agrária na década de 1990 não ocorreu tão imediatamente como pode parecer transmitir o título deste capítulo. Na realidade, a aqui chamada “retomada” teve início no governo Fernando Henrique Cardoso, em 1994.

É necessário destacar alguns pontos do período anterior a este marco da reforma agrária no Brasil, para que não fique uma lacuna na retrospectiva realizada neste capítulo.

O início da década de 90 foi marcado como um período turbulento. . Apesar da restauração do INCRA em 1989, a questão agrária foi ofuscada tanto pela ausência de apoio político como pela escassez de recursos no orçamento. No Governo de Fernando Collor (1990-1992), mesmo estando presente em seus discursos, o programa de assentamentos foi paralisado, ressaltando-se que, nesse período, não houve nenhuma desapropriação de terra por interesse social para fins de reforma agrária. Como resultado, o curto período de seu governo caracterizou-se pelo aumento da violência no campo, inclusive contra as representações dos trabalhadores.

Já no governo de Itamar Franco (1992-1994) foi retomado os projetos de reforma agrária, aprovando um programa emergencial para o assentamento de 80 mil famílias, porém somente foi possível atender 23 mil com a implantação de 152 projetos, numa área de 1,23 milhão hectares.

Mais uma vez o Brasil vivenciou um período de estagnação nas suas políticas redistributivas, mas é justamente neste período que os movimentos sociais começam a ganhar força e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, também conhecido como MST, com suas origens no início da década de 1980, ganha abrangência nacional. Esta consolidação do movimento terá impactos no processo de reforma agrária notadamente na segunda metade da década de 1990.

Talvez pelo crescimento dos movimentos sociais ou pela tradicional promessa política, a proposta de uma reforma agrária que atendesse de maneira maciça as necessidades dos trabalhadores sem terra, esteve nos discursos dos principais candidatos a Presidência da República nas eleições de 1993. O vencedor foi justamente aquele que os movimentos de luta pela terra eram contrários, Fernando Henrique Cardoso.

Ao ser eleito, o governo Fernando Henrique Cardoso automaticamente:

Herdou o aparato institucional e legal que a ditadura estabelecera (...) a multiplicação de ocupações de terra e da demanda de reforma agrária, a partir do fim do regime militar, e o correlato recuo do governo Sarney no trato das pressões pela reforma, além da reforma agrária passar com o decorrer do tempo a ser interpretada como um convite à conflitividade (MARTINS, 2003, p. 15).

Apesar desse desafio e da discórdia de parte do PSDB, a reforma agrária foi colocada como uma das prioridades do Governo, que assumiu o compromisso de assentar 280 mil famílias em 4 anos (Brasil, 1999).

As metas propostas por esse Governo eram elevadas quando comparadas com os números alcançados anteriormente, já que a quantidade de famílias assentadas desde a criação do INCRA não havia ultrapassado 20 mil/ano. Esta distribuição era enfatizada como realista para um mandato (1994-1997) (naquele momento até poderia se imaginar na possibilidade de reeleição, mas não existia respaldo de uma Lei que permitisse isto). Assim, o governo FHC não cometeria o erro de querer resolver a questão agrária em um período de tempo pré-determinado. Pela citação abaixo é possível compreender a dimensão do programa proposto pelo governo FHC.

Em tempos de globalização de mercados, de sofisticação tecnológica e de alta competitividade, limitar-se a distribuir terras entre os pobres do meio rural teria efeito contrário ao pretendido: ao invés de levar justiça social, garantiria a reprodução da pobreza no campo. Assim, além de promover políticas de reforma agrária, o novo governo teria que privilegiar a agricultura de base familiar e formular uma estratégia para a geração de mais e melhores empregos na área rural, com aumento de produção, de produtividade e do salário real dos trabalhadores (BRASIL, 1995, p. 1).

Ciente do caráter político da reforma agrária, uma das ações mais importantes do governo FHC foi a criação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária (1996), ao qual o INCRA foi incorporado. Essa medida trouxe uma série de vantagens, constituiu-se de fato na criação de um gestor político autônomo e principalmente por desvincular a questão fundiária do Ministério da Agricultura, historicamente mais preocupado com a questão agrícola do que com a agrária. Outra ação importante foi entregar a execução da reforma a funcionários e técnicos de carreira.

Uma série de medidas chamadas de apoio foi adotada para dar viabilidade ao programa, dentre essas medidas estavam o Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária – PROCERA, Projeto Lumiar (Assistência Técnica), Projeto Emancipar (Emancipação de Projetos), Projeto Casulo (Programa de descentralização).

Os episódios de Corumbiara (1995) e Eldorado de Carajás (1996) repercutiram nacionalmente e mostraram a face dos conflitos no campo. Isto fez com que a estratégia da reforma agrária fosse estendida para a gestão dos conflitos no campo. É neste ponto que entra o MST, pois tornou-se símbolo da luta no campo, disfarçando o interesse político como luta do acesso à terra. As invasões e conflitos “pró-reforma agrária” foram observadas durante os oito anos de mandato de FHC, mesmo com os resultados expressivos desta gestão. Apesar de, por vezes, ter sido chamada para o diálogo sua opção foi a de utilizar a questão agrária como um tema de oposição sistemática que viabilizasse a ascensão política do Partido dos Trabalhadores (PT). Procuraram não se comprometer com o governo, já que

estavam, de fato, comprometidas com o PT, o que se entende, sendo facções partidárias de oposição ao partido então governante. A Tabela 1 mostra o número de invasões para o período 1995/2002.

Tabela 1 – Balanço da Reforma Agrária – 1995/2002

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Famílias Assentadas	42.912	62.044	81.944	101.094	85.226	108.986	73.800	43.500
Hectares Obtidos (mil)	1314	4452	4395	2285	1177	437	735	485
Número de Invasões	145	397	455	446	502	236	158	103

Fonte: Elaboração própria a partir das informações disponibilizadas pelo Incra (2007).

Ainda com base na Tabela 1 é possível ver a evolução do número de famílias assentadas e da quantidade de terras obtidas. O governo FHC atingiu a meta de assentar 280.000 famílias no primeiro mandato presidencial. Foram assentadas 287.000 famílias em aproximadamente 12,5 milhões de hectares entre 1995 e 1998. No segundo mandato foram assentadas 311.000 famílias, porém em uma área de 2,83 milhões de hectares.

Esta retomada da reforma agrária permitiu que novos programas de acesso à terra fossem aplicados no Brasil. É neste contexto que surgiram o Programa Cédula da Terra e o Banco da Terra. O programa foi formulado com o objetivo de agilizar o processo de reforma agrária, além de supostamente contornar os problemas apresentados pelo modelo tradicional¹.

As informações gerais do Programa Cédula da Terra serão apresentados no capítulo 4. A seguir algumas considerações sobre o Banco da Terra.

Paralelamente ao PCT surgiu o chamado Banco da Terra que disponibilizou recursos de forma similar ao PCT para os demais estados da federação, entretanto, com algumas diferenças, sendo uma das principais o fato de que o Banco da Terra não teve o componente do combate à pobreza, pois previa o financiamento reembolsável de todos os investimentos, inclusive os de infra-estrutura. Além disto, permitia a participação de pessoas com maior poder aquisitivo e maior patrimônio.

Enquanto o Projeto Cédula da Terra e o Crédito Fundiário (iniciado posteriormente) fixaram tetos de financiamento e subsídios inferiores a R\$ 15.000 por família, o Banco da Terra permitiu financiamentos de até R\$ 40.000 por família. Mas a principal vitória foi a aprovação pelo Congresso Nacional da proposta do Fundo de Terras em fevereiro de 1997, que dispunha os recursos do Banco da Terra.

¹ O capítulo 2 apresenta uma visão geral da crítica ao modelo tradicional desenvolvida pelos defensores teóricos do modelo de reforma agrária de mercado. Parte dessa crítica pode ser observada para o caso Brasileiro.

A Tabela 2 apresenta os resultados obtidos pelo Banco da Terra, no qual pode se perceber um aumento no número de famílias beneficiadas quando comparado ao Programa Cédula da Terra, o que se justifica pela abrangência territorial do Banco da Terra e por características regionais, a exemplo da agricultura familiar no Rio Grande do Sul.

Tabela 2 Número de famílias beneficiadas pelo Banco da Terra entre 1999 e 2004

Estado	Famílias beneficiadas	Área adquirida (ha)	Valor Total Contratos (R\$)
AL	656	10.476	13.118.448,00
ES	586	5.760	12.416.380,00
GO	2.259	33.744	45.397.198,00
MA	33	827	120.296,00
MG	2.534	167.400	26.357.143,00
MS	1.212	14.869	22.847.834,00
MT	3.214	645.766	57.115.718,00
PB	999	25.010	13.866.413,00
PE	121	4.112	2.196.675,00
PI	1.436	41.458	16.454.551,00
PR	2.160	24.210	64.524.797,00
RJ	349	4.371	8.349.162,00
RN	496	10.224	7.701.461,00
RS	10.239	119.301	212.520.538,00
SC	4.685	75.426	140.294.115,00
SE	1.024	11.325	17.151.402,00
SP	2.093	14.189	63.910.812,00
TO	382	9.567	4.847.658,00
TOTAL	34.478	1.218.035	729.190.601,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MDA/SRA (2007)

Evidencia-se a ausência de um estudo abrangente como nos moldes dos realizados para o Programa Cédula da Terra. Alguns estudos abordam o cenário político para compreender a dinâmica do Banco da Terra, como por exemplo, o estudo elaborado por da Ros (2006) e Moreira e da Ros (2007) para o estado do Rio Grande do Sul. Por outro lado, Anjos *et al* (2007) também analisando o Banco da Terra no extremo sul do Rio Grande do Sul em um estudo independente com 60 famílias que adquiriram propriedades rurais entre os anos 2001 e 2002. O estudo revela que, aproximadamente 21% dos agricultores não conseguiram pagar a primeira prestação de seus contratos, apesar de ter havido

melhoria nas suas condições sociais de existência da maioria deles. A realidade demonstra problemas similares aos que enfrentam agricultores assentados por outros programas como a questão da assistência técnica e o acesso a políticas de promoção social.

O saldo final do governo FHC é positivo tanto pelos resultados, quanto pelas ações e inovações na condução da política fundiária. Tanto que a base da política de acesso à terra do governo Lula é uma continuação das políticas criadas no governo FHC, só que com outra roupagem para disfarçar a semelhança como será apresentado a seguir.

Apoiado pelos movimentos sociais que lutam pelo acesso a terra e que são predominantemente contrários aos pressupostos da reforma agrária de mercado, as eleições de 2002 foram vencidas pelo candidato Luis Inácio Lula da Silva. O início do governo Lula era esperado medidas bruscas para a realização de uma reforma agrária defendida pelos movimentos sociais.

Logo no início de seu primeiro mandato foi apresentado o II Plano Nacional de Reforma Agrária. O plano almejava garantir o acesso à terra a 530 mil famílias até o final de 2006, dos quais 400 mil famílias assentadas pelo programa da reforma agrária e outras 130 mil que receberiam terra por meio do Programa Nacional de Crédito Fundiário. Além disso, o governo federal prevê a regularização fundiária de outras 500 mil famílias até o final de 2006, concedendo a elas o título definitivo da terra.

As mudanças promovidas pela nova gestão do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), foi o encerramento do Programa Cédula da Terra (o que já estava programado, conforme acordo com o Banco Mundial) e do Banco da Terra. Em novembro de 2003, foi anunciado o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), que unificou a gestão do CF-CPR e do Fundo de Terras (PNCF, 2005).

Para a juventude rural, criou-se uma ação específica, o *Nossa Primeira Terra*, focada na faixa etária de 18 a 28 anos, com o objetivo de inserir os jovens filhos de agricultores familiares na economia rural. O PNCF possui ainda uma ação de amparo ao trabalhador rural resgatado da condição análoga a de trabalhador escravo, denominado *Terra Para Liberdade*. Essa ação, que faz parte do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, tem por objetivo apoiar a reinserção do trabalhador escravizado ao mercado de trabalho agrícola, dando-lhe oportunidade e apoio para aquisição do imóvel rural, a fim de diminuir o risco de este trabalhador ser submetido novamente à condição de escravidão por falta de alternativas de sobrevivência.

O objetivo central do PNCF foi de contribuir para a redução da pobreza rural e para a melhoria da qualidade de vida, mediante o acesso à terra e o aumento de renda de cerca de 50 mil famílias de

trabalhadores rurais no Nordeste e em Estados do Sudeste e do Sul do Brasil. Este Projeto contemplou 14 Estados: todos os Estados do Nordeste (Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí e Maranhão); dois Estados do Sudeste (Minas Gerais e Espírito Santo) e os três Estados do Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul). Este plano mantém os pressupostos do Cédula da Terra e do Banco da Terra, ou seja, uma continuação dos programas de reforma agrária de mercado criados no governo FHC.

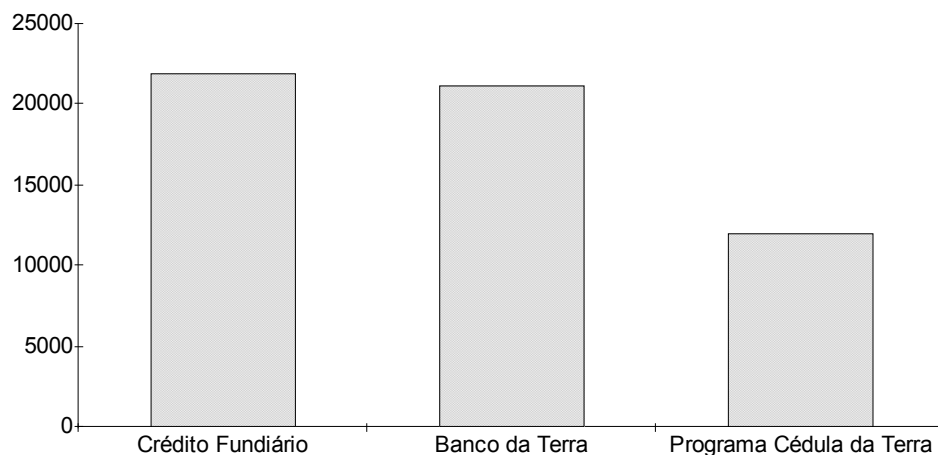
As metas estipuladas no II Plano Nacional de Reforma Agrária, os resultados obtidos ficaram abaixo das estimativas:

- o número geral (INCRA e Crédito Fundiário) de famílias assentadas atingiu 65% do planejado inicialmente;
- O número de famílias contempladas pelo Crédito Fundiário corresponde apenas 25% do planejado inicialmente. Apesar da frustração de um resultado bem abaixo do planejado, o número de contemplados pelo Crédito Fundiário (a Tabela 3) já é maior comparativamente ao Banco da Terra. Outro ponto é indicado pelo aumento gasto médio por família, conforme demonstra o Gráfico 1.

Tabela 3 - Número de famílias beneficiadas entre os anos 2005 e 2007 através do Programa Nacional de Crédito Fundiário

Regiões	2005	2006	2007	Total
Norte	39	186	1.133	1.358
Nordeste	6.712	8.826	7.437	22.975
Sudeste	607	537	503	1.647
Sul	1.928	6.214	5.373	13.515
Centro-Oeste	80	576	1.844	2.500
Total	9.366	16.399	16.290	42.055

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MDA/SRA (2007)

Gráfico 1 - Gasto médio por família - R\$

Fonte:Elaboração própria a partir de dados do MDA/SRA (2007)

Poucos são os estudos realizados sobre o Crédito Fundiário, sendo que os de maior destaque são Sparovek *et al* (2003) e o Relatório sobre o Crédito Fundiário (2006) financiado pelo Ministério Desenvolvimento Agrário e coordenado por Sparovek.

Na primeira avaliação desenvolvida por Sparovek *et al* (2003) a pesquisa refletiu a situação de 174 dos 226 projetos com entrevistas de campo realizadas nos meses de outubro e novembro de 2003, e revela que o perfil dos beneficiários do CF-CPR foi compatível com as exigências do Programa em relação ao histórico profissional, experiência com agricultura e renda máxima.

A maioria das famílias beneficiadas se originava do entorno do imóvel adquirido, que quase sempre foi o único considerado para compra e se situava próximo às sedes municipais. A assistência técnica era acessível apenas parcialmente, atendendo aproximadamente $\frac{1}{3}$ das famílias.

As atividades de produção ainda não havia se iniciado na maioria dos projetos, mas tenderam a se concentrar nos sistemas individuais. Os projetos coletivos ocupavam a menor área nos imóveis e também a menor parte da força de trabalho das famílias.

O valor da renda das famílias na situação anterior e posterior ao financiamento foi muito semelhante, provavelmente, devido ao fato da maioria das atividades produtivas nos imóveis ainda não ter se iniciado e não ter havido a interrupção das atividades produtivas anteriormente empreendidas

pelas famílias. Considerando apenas as famílias que já ocuparam os imóveis e lá iniciaram a produção, percebeu-se um aumento da renda decorrente da venda de produção agropecuária. Este aumento foi justificado pela nova situação de posse da terra, uma vez que não se aplicava mais o repasse de parte da produção aos proprietários de terra, como ocorria nos contratos de meeiro ou arrendatário. Em parte, a maior venda da produção podia também explicar a significativa melhoria na qualidade de vida das famílias em relação à situação anterior ao financiamento, em praticamente todos os itens analisados (condições de moradia, rede elétrica, esgoto, coleta de lixo, telefone, acesso a computador, geladeira, televisão, carro ou moto próprios). A avaliação das famílias em relação ao Programa foi quase sempre muito positiva e otimista.

Outro estudo coordenado por Sparovek (2006) busca avaliar as mudanças ocorridas nos projetos entre 2003 e 2005, dentre os principais resultados apontados pela pesquisa percebe-se a evolução nos projetos, indicando que o Crédito Fundiário apresenta boa focalização e capacidade de aumentar sua renda e bem-estar, entretanto, alerta-se que a consolidação dos projetos ainda não está concluída.

A maior parte do aumento da renda pode ser relacionada diretamente ao acesso a terra e aos meios de nela produzir (renda agrícola) ou à maior estabilidade da família e a conseqüente inserção mais efetiva nos mercados de trabalho locais (salários e diárias) fora das áreas reformadas. A maior possibilidade de expansão da renda, principalmente da renda monetária, ainda está associada à ampliação e intensificação da renda agrícola nos imóveis adquiridos; ou a melhor inserção das famílias no mercado de trabalho local. Neste contexto, a renda proveniente da venda da produção agrícola (média de R\$ 524 por família por ano) representa apenas 14% da renda total.

A mensagem deste capítulo é que antes do Governo FHC a redistribuição de terras não teve o tratamento adequado pelas autoridades e que a retomada ocorreu na segunda metade da década de 1990. Os resultados expressivos e a iniciativa de colocar em prática novos programas de acesso à terra repercutiram positivamente, tanto que, os atuais gestores da política fundiária, que no passado eram opositores aos programas, deram continuidade aos mesmos. Este ato demonstra a importância de tais iniciativas. A importância do PCT está justamente em ser o primeiro programa nos moldes da reforma agrária de mercado e, em decorrência deste programa, vieram outros da mesma linha, como o Programa Crédito Fundiário.

CAPÍTULO 2 – ELEMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO

O desgaste do modelo tradicional de reforma agrária abriu espaço e facilitou a introdução de novos “modelos” e instrumentos públicos de acesso à terra, tais como a chamada reforma agrária de mercado. Este capítulo apresenta os elementos que compõe a chamada reforma agrária conduzida pelo mercado e está dividido em três partes. Na primeira parte expomos os argumentos críticos ao modelo tradicional desenvolvido por estudiosos pró-mercado e difundidos mundialmente principalmente pelos pesquisadores do Banco Mundial. Na segunda parte apresentamos o modelo de reforma agrária apoiada pelo mercado e suas supostas vantagens em relação ao modelo tradicional. E, por último, na terceira parte abordamos as críticas sobre o próprio modelo de reforma agrária de mercado.

Ainda que não seja possível assegurar isenção em um debate tão acirrado como o que envolve a reforma agrária, procuramos apresentar os argumentos a favor e contra tal como usados pelos participantes do debate, destacando com clareza nossa opinião da dos intervenientes.

2.1 – A crítica ao modelo tradicional de reforma agrária: Justificando a implantação do modelo de reforma agrária de mercado

A necessidade de ainda se realizar reforma agrária, notadamente nos países periféricos, criou condições para inovações nas políticas fundiárias e a introdução de mecanismos diferentes para promover o acesso à terra.

Com apoio técnico e financeiro do Banco Mundial muitos países adotaram, nos últimos 10 anos, programas de arrendamento de terras e de reforma agrária apoiada pelo mercado ou simplesmente reforma agrária de mercado, na tentativa de facilitar o acesso dos pobres à terra

Criado para substituir a reforma agrária tradicional (caso Colômbia) ou para complementar o programa de reforma agrária constitucional (caso Brasil), a gênese da reforma agrária de mercado está no conceito específico do “vendedor disposto/comprador disposto”, que esteve presente na política fundiária do Zimbábue no decorrer da década de 1980, com aparente êxito tanto na promoção do acesso à terra como na pacificação de conflitos

A concepção teórica da reforma agrária de mercado proposta pelos pesquisadores do Banco Mundial tem como ponto de partida a crítica ao modelo tradicional e como objetivo a superação dos

problemas de eficiência, alcance e custo. O resultado foi o desenho de novas medidas que deveriam facilitar por meio do mercado o acesso à terra por parte de seus demandantes sociais.

A crítica ao modelo tradicional desenvolvida pelos pesquisadores ligados ao Banco Mundial utiliza as experiências internacionais sem levar em conta as especificidades de cada país, analisando a todas como se fossem fundados nos moldes do modelo tradicional baseado na expropriação e distribuição de terras. Por isto, os pontos negativos levantados pelos pesquisadores não correspondem a um único país ou estão presentes em todos.

Cabe deixar claro, que nesta seção apresentamos apenas as críticas dos autores ligados ao Banco Mundial ao modelo tradicional, e, normalmente essas críticas estão fragmentadas em vários textos. As críticas que compõe a seção 2.3 questionam alguns pontos da visão desses pesquisadores.

O primeiro ponto crítico ao modelo tradicional refere-se justamente à falta de resultados definitivos da reforma agrária no combate a concentração fundiária e de resultados expressivos no combate a pobreza rural.

Podem-se encontrar, ao longo da história, vários países que promoveram reformas redistributivas abrangentes, seja como uma estratégia política (E.U.A) ou através de revoltas (Bolívia) ou revoluções (México, Chile, Cuba, El Salvador, Nicarágua). Entretanto, no último quarto do século XX, segundo os críticos, as inúmeras tentativas de reforma agrária frustraram-se e não alcançaram resultados satisfatórios de distribuição de terras.

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 (BINSWANGER *et. al.*, 2002, p. 62).

Binswanger *et. al.* (2002) apontam dois fatores relevantes para o “fracasso distributivo” da reforma agrária: a debilidade dos conflitos — “ausência de sublevação política” e a “falta de comprometimento político”. Com efeito, a reforma agrária, por mexer na distribuição da propriedade da terra em um regime que se assenta – e só funciona bem – em direitos de propriedade privada bem definidos, é movida pelo conflito (BUAINAIN, 2007) e defende, para viabilizar-se como política pública do compromisso político, o qual por sua vez depende das pressões geradas pelo conflito. Interessante, portanto, que nesta interpretação da análise de Binswanger *et. al.* (2002), o fracasso não esta associado ao modelo em si, mas a fatores de natureza política.

Então, por que os projetos de reforma agrária deste período não conseguiram seus objetivos? Para Aiyar *et. al.* (1995), Binswanger (1996), Binswanger e Deininger (1996, 1999), Deininger 1999, 2003) o “fracasso” (os próprios autores não usam este termo) deve-se ao próprio modelo ser burocrático, conflituoso e vulnerável à corrupção, características tornam difícil atingir os objetivos de uma reforma agrária. Deininger and Binswanger (1999, p. 267) concluem que “most land reforms have relied on expropriation and have been more successful in creating bureaucratic behemoths and in colonize frontiers than in redistributing land from large to small farmers”.

Para estes autores, o modelo tradicional de reforma agrária revela varias características que tornam o modelo “travado” ou pouco eficiente na esfera administrativa. A centralização das políticas fundiárias, característica presente em vários países, superdimensiona as competências atribuídas nas instituições que não estão preparadas para desempenhar suas funções; a resposta é aumentar o pessoal, como se contratar resolvesse os problemas (observação nossa), o que eleva as despesas de um processo que é caro mesmo se implementado com eficiência.

A burocracia criada para gerenciar o programa é apontada como responsável pela demora nos processos de desapropriação e por muitas das irregularidades observadas em várias experiências. Um dos problemas refere-se a seleção dos beneficiários e distorções políticas e administrativas.

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 undeserving candidates, including nominees of the landed elite. Administrators may demand bribes even from deserving beneficiaries” (AIYAR *et. al.*, 1995, p. 2).

Outros problemas são associados aos interesses da própria burocracia, que embora se expressem em nome dos beneficiários (comentário nosso), não são necessariamente convergentes com os objetivos dos programas (criando o clássico Problema da Agência)

Public sector bureaucracies develop their own set of interests that are in conflict with the rapid redistribution of land (...) 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 agency whose personnel will eventual engage in rent-seeking behavior of its own. (AIYAR *et. al.*, 1995, p. 3).

O modelo de reforma agrária tradicional pode provocar distorções no mercado de terras e ao mesmo tempo são prejudicadas pelo mal funcionamento destes mercados. Deininger and Binswanger

(1999, 262–3), “most developing countries are plagued with distorted land markets caused primarily by prohibitions on land sales and rentals by land reform beneficiaries or by landlords already marked for expropriation” A imprecisão legal e o fato de mexer com direitos de propriedade facilita que as disputas, no caso de desapropriação, sejam levadas à esfera judicial, o que torna o processo caro e lento.

Ainda sobre a centralização das políticas fundiárias, o caso brasileiro fornece exemplos dos efeitos contrários causados por este tipo de gestão. No Brasil verifica-se a utilização da máquina pública para dinamizar ou retardar o processo de reforma agrária, em contrapartida, alguns agentes de movimentos sociais que reivindicam o acesso à terra ligados a outros partidos políticos acabam fazendo invasões ou manifestações com o interesse de denegrir a gestão em exercício, aumentando assim, a tensão no campo.

O caráter conflituoso da reforma agrária tradicional também é criticada pelos autores. Binswanger *et. al.* (2002) argumentam que os conflitos no campo são reflexos do adiamento das reformas e o custo social do adiamento das reformas é imensurável, principalmente pelas perdas humanas associadas aos conflitos no campo (Moçambique, Zimbábue, Guatemala, El Salvador, Colômbia e Brasil). Deve-se dizer que os autores têm razão quando apontam o elevado custo do conflito, mas que a associação genérica entre conflito no campo, adiamento da reforma agrária e modelo tradicional é um tanto inapropriada. Os próprios autores atribuem o adiamento à falta de compromisso e não ao modelo em si, além disso:

Na maioria dos casos, as disputas violentas e duradouras reduziram consideravelmente o desempenho do setor agrícola e da economia como um todo. Ao passo que os camponeses raramente são os protagonistas iniciais nas lutas de classe ou nos movimentos revolucionários, muitos desses movimentos encontraram refúgio em áreas remotas com limitado potencial agrícola – às vezes denominados de “áreas comunais”, “reservas”, ou “pátria” – onde os camponeses davam apoio ativo e passivo aos guerrilheiros (Binswanger *et. al.*, 2002, p. 68)

Outro impacto negativo do caráter conflituoso é sobre o próprio desenvolvimento das políticas redistributivas, cujas motivações passam a ser aliviar as tensões imediatas e não a resolução das causas do conflito. Sobre este ponto:

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 (Deininger e Feder *apud* Pereira, 2004).

O caráter conflituoso pode inibir o funcionamento de outras políticas de acesso à terra. Conforme Buainain *et. al.* (2007, p. 16), os proprietários de terras atentos aos comentários espalhados sobre a possibilidade de incorporar um programa de Reforma Agrária nos moldes tradicionais na região, podem preferir não arrendar suas terras a pequenos produtores — já que esta poderia ser usada como justificativa para futuras desapropriações.

Pelo menos no Brasil, muitos proprietários têm em mente que a condição de propriedade arrendada está incondicionalmente inserida no perfil das propriedades a serem desapropriadas com a finalidade de Reforma Agrária. E, em algumas situações, a expectativa de ocorrências de assentamentos para a reforma agrária acaba inflacionando o preço da terra rural e afeta a dinâmica do mercado de terras (Reydon e Plata, 2000).

Além de ser indicado como um processo burocrático e conflituoso, a reforma agrária tradicional é considerada pelos pesquisadores do Banco Mundial como cara.

(...) land from the landlords – who are paid whether or not the beneficiaries pay anything for the land. This is the same concept of ‘sovereign guarantee’ which has been applied in government-sponsored credit programmes that have failed in general. Moreover, the production- and trade-related ‘universal’ subsidies are too costly and wasteful, while the huge land reform bureaucracy eats up much of the programme budget (BINSWANGER and DEININGER, 1996).

Além da crítica ao modelo tradicional em si, Deininger (2003) indica questões comuns que, de acordo com as avaliações, têm comprometido a oportunidade para reduzir a pobreza inerente a esses programas, incluem o seguinte:

- Não prestar suficiente atenção à criação de capacidade e treinamento antes dos beneficiários

ganharem o acesso a terra, não somente cria falsas percepções sobre a natureza e a oportunidade de um programa de reforma fundiária, mas geralmente também não resulta na seleção de beneficiários que estão melhores ou que têm conhecimento prévio, limitando assim os esforços para atingir o pobre.

- Não realizar uma avaliação prévia sobre a viabilidade das atividades a serem implementadas pelos beneficiários reduz a sustentabilidade econômica dos projetos de reforma fundiária, reduzindo seu potencial a um ponto onde o impacto da reforma sobre o bem-estar é tão limitado que os beneficiários podem desistir de suas terras. Isso também incluiria uma avaliação de em que medida o acesso a terra pode ser uma forma de retirar as famílias rurais da pobreza.

Os argumentos críticos apresentados acima (falta de resultados, burocracia, conflituoso, vulnerável à corrupção, centralizado, provocar distorções no mercado de terras, ser caro e lento) justificariam a utilização da reforma agrária de mercado, que com suas características superaria os problemas do modelo tradicional. A seção seguinte apresenta as características e supostas vantagens do modelo de reforma agrária de mercado.

2.2 – Reforma agrária de mercado: características e supostas vantagens

A reforma agrária de mercado é uma modalidade de política agrária que possui mecanismos que disponibilizam recursos financeiros, através de empréstimos, para a parte que tem interesse no acesso à terra. Tem como principal característica o acesso à terra através do mercado, pela compra e venda voluntária de terra. Somente esta característica distinguiria o modelo de reforma agrária de mercado do modelo tradicional, entretanto, o programa contém outras características e o conjunto destas resultaria em vantagens para a viabilidade do programa. São cinco as principais características do programa:

- Vendedor Disposto Comprador Disposto – O mercado em si

Conforme já destacado, a principal característica da reforma agrária de mercado é o acesso à terra através do mercado. A dinâmica do mercado e suas respectivas vantagens para este tipo de reforma agrária podem ser representadas pela concepção vendedor-disposto comprador-disposto.

Esta concepção tem como característica contemplar apenas os agentes interessados (compradores e vendedores). Os proprietários consultados pelos compradores não são obrigados a vender as suas terras, predominando o caráter voluntário das negociações de mercado. Teoricamente,

não há participação dos Estados na negociação e nem ações de expropriação. Essas características trariam as seguintes supostas vantagens:

- Redução da incerteza criada pelas tensões no campo;
- Redução da oposição política (van Zyl *et. al.*, 1996), o que favoreceria a aceitação dos programas de reforma agrária pela sociedade;
- Redução da burocracia e das disputas judiciais decorrentes das expropriações, resultando na diminuição dos custos para atender a população beneficiária da ação fundiária (Buainain *et al*, 2000);
- Possibilidade de barganha nas negociações

- **Descentralização**

O caráter descentralizado do programa de reforma agrária de mercado é apontado por van Zyl *et. al.* (1996, p. 9) como chave “one of the key elements of the new consensus on rural development and poverty reduction is substantial prior or concurrent effort at land reform in a decentralized and participatory fashion based on a market-assisted approach”.

A descentralização de responsabilidades estaria presente nas funções burocráticas, tais como a participação de ONGs e governos locais na gestão do programa, e, na execução do programa em si, como o próprio processo de auto-seleção e inclusive em funções que foram alocadas para a demanda (localização de propriedades e negociação) que demonstram o caráter descentralizado do programa. Por isto, para aqueles que desenvolveram teoricamente o programa, a descentralização teria as seguinte vantagens:

- Permitir maior transparência nos projetos;
- Não sobrecarregaria o órgão responsável pela reforma agrária;
- Reduziria custos operacionais e aumentaria o alcance regional da política.

Ainda que a descentralização seja parte da concepção da reforma agrária de mercado e a centralização seja associada à reforma agrária tradicional, o modelo tradicional não precisa ser necessariamente centralizado. De fato, no Brasil observa-se algum esforço nesta direção.

- **Auto-seleção**

Outra característica dos programas de reforma agrária de mercado é o processo de auto-seleção dos beneficiários, que teoricamente beneficiaria candidatos melhor preparados para enfrentar, com êxito, as dificuldades inerentes ao processo de reforma agrária.

Neste tipo de seleção, caberia aos órgãos responsáveis divulgar as regras do programa, auxiliar os candidatos em questões burocráticas, mas sem interferir no caráter voluntário da adesão ao programa e deixar aos beneficiários em potencial a decisão de aceitar ou não a proposta.

Assumindo que as regras do programa sejam claras, o processo de auto-seleção supostamente teria como vantagem ser justo e prestigiar aqueles agentes que estivessem realmente dispostos a adquirir terra para fins produtivos, também inibiriam a prática de “favores” e da corrupção, diminuiria a tensão nas áreas rurais e preveniria a incursão de aventureiros ineficientes, que se juntam ao grupo apenas para se apropriar de eventuais vantagens imediatas em geral oferecidas pelos programas de reforma agrária.

O processo de auto-seleção é um dos pontos chave para o sucesso ou insucesso do programa, pois como o programa está centrado na demanda, são estes beneficiários auto-selecionados que conduzirão todo o restante do processo; beneficiários inaptos levam a diversos riscos no decorrer do projeto; beneficiários aptos aproveitariam as oportunidades.

- **Modelo dirigido pela demanda**

A soma das características acima (vendedor disposto/comprador disposto, descentralização e auto-seleção) sustenta o argumento de que o modelo é dirigido pela demanda.

Desde o ato da auto-seleção verifica-se que os demandantes é que fariam as “ações” do programa. São os demandantes que selecionam a terra, negociam a sua aquisição, definem os projetos produtivos a serem implementados. Só seriam focalizadas as terras que fossem demandadas, com isto, pela concepção teórica do programa não existiria a oferta de terras e nem desapropriações. A condução do programa traria melhoria do bem-estar e da produtividade associada principalmente à ausência de tutela do setor público e a liberdade de decisão de agentes racionais e que sabem identificar as melhores alternativas para sua reprodução.

Dependendo do país, o programa também incentiva o associativismo, uma vez que para

conseguir os empréstimos os agentes devem se organizar em grupos, sendo que estes agentes têm liberdade nas suas decisões. A opção pelo associativismo reduziria erros de avaliações individuais, incentivaria a produção em áreas comuns e ofereceria vantagens para as linhas de financiamentos.

- **Caráter financeiro**

O ativo terra não é distribuído, mas vendido através de uma operação de crédito fundiário (complementado por outras linhas de crédito) negociada pelo agente beneficiário e pelo agente financeiro do programa.

Em alguns países as condições do empréstimo são especiais, com taxas de juros inferiores às praticadas no balcão; os financiamentos são de longo prazo, com alguns anos — entre 2 e 4 — de carência, amortizados anualmente uma vez terminada a carência. O não pagamento implica o risco de perda da terra. Esta característica do programa criaria incentivos à produção, reduziria o custo de monitoramento por parte dos órgãos financiadores, e também contribuiria para desestimular a participação de aventureiros. Uma vez que a seleção da terra a ser comprada é de responsabilidade dos futuros beneficiários, criar-se-ia a expectativa de que as terras adquiridas são de qualidade adequada, aptas para produzir e gerar receita suficiente para manter as famílias e pagar o empréstimo uma vez que terão que ser pagas.

Acima foram destacadas as características e as supostas vantagens que estas exerceriam no processo de reforma agrária de mercado. Para o modelo como um todo, Binswanger (1996) chama a atenção para uma vantagem de natureza política.

A more poorly organized coalition of beneficiaries may be able to win approval at the legislative stage; The annual budget process for funding the grants can rely on a broader and more focused coalition of supporters; Market prices can be influenced by policies which eliminates the privileges to the large scale sector. (Binswanger, 1996, p. 146)

As vantagens i) no maior grau de liberdade dos favorecidos ao permitir-lhes escolher a terra que desejam e negociar seu preço; ii) na supressão da intervenção da agência estatal no processo de seleção e negociação da terra eliminando a burocracia; iii) na redução dos custos administrativos e possibilidade de transferência de funções das agências governamentais ao setor privado, especialmente nas áreas de preparação de projetos e assistência técnica aos beneficiários. (Heath e Deininger, 1997)

Em resumo, pelas características apresentadas acima, o programa de reforma agrária de

mercado teria as seguintes vantagens:

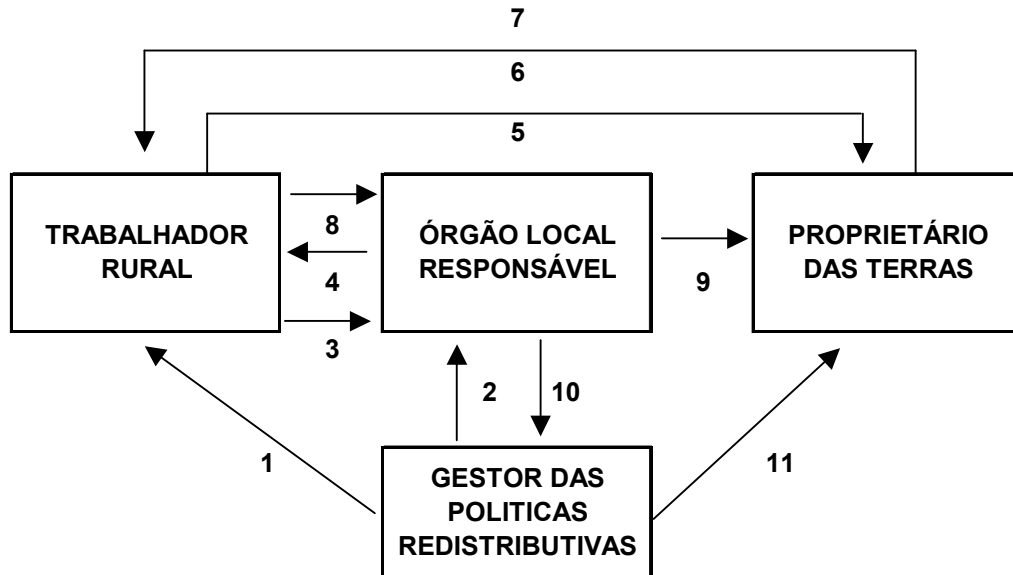
- Reduziria as incertezas criadas pelas tensões no campo;
- Reduziria a oposição política e favoreceria a aceitação dos programas de reforma agrária pela sociedade;
- Reduziria da burocracia e das disputas judiciais decorrentes das expropriações, resultando na diminuição dos custos para atender a população beneficiária da ação fundiária;
- Maior transparência nos projetos;
- Maior eficiência dos órgãos responsáveis pela reforma agrária que não ficaria tão sobrecarregado pelo excesso de burocracia;
- Reduziria custos operacionais e aumentaria o alcance regional da política;
- Selecionaria aqueles agentes que estão realmente dispostos ter acesso a terra com finalidades produtivas;
- Inibiria a prática de “favores” e da corrupção;
- Reduziria o custo de monitoramento por parte dos órgãos financiadores;
- Seleção de terras aptas para produzir.

Vale lembrar que algumas das características do programa podem variar conforme o país, o capítulo 3 trará alguns casos. Por causa disso, a seguir será apresentada uma sistematização de um programa de reforma agrária de mercado.. Respeitando as características do dispositivo vendedor disposto/comprador disposto, descentralização, auto-seleção, processo dirigido pela demanda, esse programa teria as seguintes regras impostas pelo gestor das políticas redistributivas:

- Financiamento de 100% da propriedade;
- Teto de US\$ 10.000,00 por família;
- A aquisição da terra deve ser individual;
- Critério de elegibilidade aos recursos. A família deve estar abaixo da linha da pobreza calculada para a região, residir em áreas rurais e possuir pouca ou nenhuma terra;
- A propriedade deve ser considerada apta para a produção por um técnico responsável.

A Figura 1 mostra a suposta dinâmica deste programa

Figura 1 – Estrutura básica da reforma agrária de mercado



Fonte: Elaboração própria

Os números na figura acima representam as etapas do programa até atingir o seu objetivo que é redistribuir terras.

As etapas 1 e 2 podem ser encaradas como simultâneas, a etapa 1 representa a divulgação do programa pelo gestor aos trabalhadores rurais sem terra ou com terra insuficiente, normalmente são utilizados todos os meios de comunicação possíveis para divulgar o programa. A etapa 2 (caráter descentralizado) corresponde a formação de convênios ou instalação de escritórios locais que serão responsáveis pela aprovação ou reprovação dos candidatos, e, também pela aprovação da negociação efetuada entre as partes envolvidas. Nessa etapa também são divulgados as regras gerais do programa (critérios de elegibilidade).

A etapa 3 representa a auto-seleção dos candidatos, que voluntariamente se candidatam aos recursos oferecidos pelo programa.

A etapa 4 é a resposta do órgão local pela solicitação. Aqueles que forem aprovados iniciarão a busca por propriedades e ao encontrar iniciarão as negociações (etapa 5).

A etapa 6 é a resposta do proprietário à oferta, ele pode aceitar, rejeitar ou fazer uma contra-proposta. A etapa 7 serve apenas para sinalizar que as etapas 5 e 6 podem se repetir varias vezes.

Com uma proposta aceita, os compradores levam a documentação para o órgão local responsável

(Etapa 8). A etapa 9 é a fiscalização para aprovação do negócio. Se aceito o órgão local responsável autoriza o pagamento (Etapa 10) e a etapa 11 é a realização do pagamento ao antigo proprietário das terras. Pelas críticas ao modelo tradicional (seção 2.1) e pelas características do modelo de reforma agrária de mercado é possível comparar teoricamente os modelos.

Tabela 4 – Comparação dos modelos de reforma agrária tradicional e mercado

Variáveis de comparação	Modelo tradicional	Modelo "Reforma agrária de mercado"
Método de aquisição de terras e indenização para os donos anteriores	Coercitivo, baseado em expropriação; pagamento com títulos públicos de longo prazo, dos quais podem ser em média ou abaixo dos preços de mercado que dependem da correlação de forças política	Completamente voluntário; pagamento em dinheiro a preços de mercado
Forma de execução	Centralizado e dirigido pela burocracia Estatal; baixo grau de eficiência, participação, transparência e credibilidade	Descentralizado e altamente participativo; grau alto de eficiência, transparência e credibilidade
Identificação e seleção de beneficiários	Exclusivamente controlado pelo Estado e sujeito a pressões políticas, corrupção e enganos administrativos	Auto-seleção, que garante a seleção do mais eficiente e apto para a atividade agrícola
Natureza e ritmo	Politicamente e legalmente conflitivo devido a ações judiciais e, eventualmente, resistência aberta de donos; burocrático e lento; muito vulnerável a corrupção	Não conflitivo; menos burocrático e rápido; menos ou não vulnerável a corrupção
Premissas para seu cumprimento	Ambiente econômico protecionista; prevalência de políticas macroeconômicas parciais contra agricultura e subordinado ao modelo de substituição de importações	Ambiente econômico aberto; políticas macroeconômicas neutras ou a favor da agricultura; criação de um campo de jogo nivelado entre os agentes econômicos; prevalência de “segunda geração” reformas estruturais; queda significativa de preços de terra
Tipo de desenvolvimento criado e modalidades de ajuda técnica e crédito	Desenvolvimento produtivo precário e lento, geralmente com baixa rentabilidade; planejamento da produção depois da aquisição de terra; Ajuda técnica altamente precária; baixa oferta de crédito e poucos investimentos	Desenvolvimento produtivo rápido e rentabilidade alta; planejamento da produção antes de aquisição de terra; ajuda técnica privada conserta, altamente eficiente e descentralizou; oferta de crédito crescente e investimentos
Opções de saída para o ineficiente e incorporação de atividades não agrícolas	Sem previsão	Sistematico e grande
Pagamento da terra através dos beneficiários	Nenhuma previsão devido à natureza política do modelo; consiste em doação do Estado	Previsto, devido à natureza contratual do modelo; consiste em operação de mercado financiada pelo Estado no qual os beneficiários levam o custo inteiro da aquisição de terra
Oferta de crédito para produção agrícola	Insuficiente; subsídios não focalizados, normalmente capturados por grandes e médio proprietários	Suficiente; focalizou concessão de subsídios

Custo da reforma e preço da terra	Alto	Baixo
Participação do setor privado	Nenhum, devido ao caráter Estado-dirigido do modelo,	Previsto em várias fases e altamente estimulado pelo modelo
Tipo de relação com mercados de terra	Substituição	Estímulo
Articulação com desenvolvimento rural e estratégias de alívio de pobreza	Não articulado	Articulado
Papel do Estado	Desapropriar terras que não cumprem a “função social”, definido ou não em legislação atual	Proveja um empréstimo para aquisição de terra entre agentes privados mais concessões para investimentos produtivos

Fonte: Adaptado de Buainain *et. al.* (2000), Borras Jr. (2003a) e Pereira (2006).

As informações da Tabela 4, por uma análise *ex-ante*, certificam no campo teórico que o modelo de reforma agrária de mercado é mais dinâmico em comparação ao tradicional. Este dinamismo produziria resultados melhores, entretanto, até este ponto, o trabalho não verificou se as características do modelo de reforma agrária de mercado funcionam adequadamente.

A seção 2.4 questiona o modelo da reforma agrária de mercado, enquanto o capítulo 3 apresenta algumas experiências internacionais que podem fornecer pistas se o modelo de reforma agrária de mercado funciona na prática como planejado teoricamente.

2.3 – Crítica ao modelo de reforma agrária de mercado

Existem dois grupos de críticas ao modelo de reforma agrária de mercado. O primeiro grupo aceita a alternativa/modelo e critica alguns aspectos da concepção ou implementação. Normalmente este grupo é formado por pesquisadores que defendem uma experimentação adicional do programa. O segundo grupo é formado por pesquisadores contrários ao modelo de reforma agrária de mercado, defensores do modelo tradicional como única alternativa válida. Enquanto o primeiro grupo apresenta críticas com o objetivo de aperfeiçoar a experiência, o segundo procura demonstrar a inviabilidade.

A base da crítica parcial é breve, porém ela é forte e chama atenção para dois problemas do modelo: o custo elevado e a incapacidade de alcançar escala social. Defensores de modelos alternativos para o acesso a terra, De Janvry e Sadoulet (2001, p. 18) argumentam que “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 aplicação em outros

contextos”. Sustentam, como melhor alternativa para Estados que enfrentam severas restrições fiscais o arrendamento de terras Ainda sobre o enfoque de o programa ser caro:

[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).

Esta crítica vai além do custo elevado, e serve de base para um dos argumentos centrais dos opositores do programa: O instrumento de aquisição via mercado sancionaria ganhos especulativos de proprietários, que na maioria das vezes, gerenciavam mal suas propriedades – e portanto não “mereceriam” receberem nenhum bônus. Ao contrário, deveriam ser punidos com a expropriação e, na melhor das hipóteses, desapropriação das terras. No fundo o programa estaria trocando concentração de propriedade por concentração de renda em um nível ainda mais elevado.

E é justamente o custo elevado que determina o alcance limitado:

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 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).

A crítica dos pesquisadores contrários ao modelo de reforma agrária de mercado incorpora todos os argumentos inovadores do programa. Vale destacar novamente que os elaboradores da crítica são defensores fervorosos do modelo tradicional e a natureza da crítica não parece ser sobre os resultados questionáveis do programa e sim na defesa do modelo tradicional.

Para se ter noção do posicionamento destes pesquisadores, vale destacar um trecho desenvolvido por um autor referenciado internacionalmente como crítico ao modelo de reforma agrária de mercado, Borras (2003a, p. 386) que afirma “we disagree and question the central assumptions of the MLAR model”. Apesar de algumas das críticas não terem embasamento empírico é importante expor a crítica desses pesquisadores no debate sobre a reforma agrária de mercado.

Conforme destacado na seção 2.1, a gênese da reforma agrária de mercado é na crítica ao modelo tradicional. Entretanto, essa corrente discorda da crítica dos pesquisadores do Banco Mundial ao modelo tradicional (seção 2.1)

A crítica ao modelo “desapropriacionista” é feita de maneira abstrata, homogeneizadora e universalista, deslocada da análise empírica dos conflitos sociais que definiram a natureza, o grau, a extensão, o ritmo, a direção e mesmo o refluxo ou a desconstituição das políticas de reforma agrária, sempre muito homogêneas entre si. (...) O núcleo da crítica do BIRD à reforma agrária “conduzida pelo Estado” realmente não tem consistência empírica. Em primeiro lugar, a reforma agrária, onde ocorreu, jamais foi “dirigida pela oferta”, pois sempre foi impulsionada, em maior ou menor grau, pela “demanda” por terra provocada pela luta social do campesinato e das coalizões políticas que o apóiam. Em segundo lugar não é válido atribuir o suposto “fracasso” das reformas agrárias ao seu caráter coercitivo e centralizado, uma vez que, nessa matéria, existe historicamente uma associação positiva entre grau de redistribuição, sanção estatal e centralização político-administrativa. Em terceiro lugar, a lentidão na execução de políticas de reforma agrária sempre tendeu a ser maior onde os mecanismos de mercado foram privilegiados, em detrimento da ação compulsória do Estado. Em quarto lugar, não é correto atribuir eventuais superindenizações concedidas aos proprietários ao caráter mais ou menos “estadista” da reforma agrária, mas sim à corrupção e, fundamentalmente, à minimização do poder desapropriatório do Estado, em geral inversamente proporcional ao poder político e social dos grandes proprietários de terra. Em quinto lugar, é falsa a idéia de que os casos de corrupção nos processos de reforma agrária se devem ao seu caráter “estadista”, como se, na prática, o agente corruptor por excelência não fosse o “mercado”, i.e., os grandes proprietários interessados na superavaliação de suas terras. Em sexto lugar, é igualmente falso atribuir à reforma agrária responsabilidades que não lhe competem exclusivamente uma vez que a ela não é, nunca foi e jamais será uma panacéia (PEREIRA, 2006, p.33).

Depois de tentar desqualificar a gênese, ou melhor, tentar desqualificar a necessidade da adoção de um modelo alternativo de reforma agrária, a corrente crítica se concentra em desqualificar o modelo de reforma agrária de mercado como um todo.

Um primeiro ponto divergente refere-se ao caráter redistributivo da reforma agrária de mercado. Para a corrente crítica, a RAM não pode ser considerada um modelo redistributivo pelos seguintes argumentos:

O modelo de reforma agrária de mercado definitivamente não pode ser considerado um modelo redistributivo. Percebe-se que os pressupostos da reforma agrária de mercado são distintos dos da reforma agrária redistributiva. No primeiro caso a terra é vista como um mero fator de produção, uma mercadoria como outra qualquer. No segundo caso, a terra é vista pela sua gravitação política, econômica e cultural, razão pela qual os direitos de propriedade sobre ela expressam, antes de tudo, relações de poder entre classes e grupos sociais. Não há portanto qualquer semelhança entre o modelo de reforma agrária de mercado e reforma agrárias redistributivas. Transações mercantis e ações paliativas de “alívio” da pobreza rural nada tem a ver com redistribuição do estoque de riqueza (no caso, a terra rural) acumulado por uma classe ou frações de classe. Também em nada se assemelham à democratização de poder político e tampouco contribuem para um suposto “empoderamento” dos trabalhadores rurais. A natureza voluntária e mercantil do modelo de reforma agrária de mercado o distingue completamente de qualquer política de reforma agrária, cuja viabilidade depende da luta social autônoma do campesinato e da ampliação do poder sancionador e redistributivo do Estado contra o

monopólio privado da terra. Não é demais lembrar que a lógica do modelo de reforma agrária de mercado pressupõe a redução de ambos. (PEREIRA, 2006, p. 31-32)

Na mesma linha da crítica anterior, os críticos questionam a viabilidade do modelo para superar o problema fundiário, retornando, portanto, os comentários dos “defensores críticos”.

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 (PEREIRA, 2004, p. 246).

Ao se questionar a viabilidade do modelo para superar o problema fundiário, a crítica foca na principal característica da reforma agrária de mercado: acesso a terra via mercado.

Referente ao dispositivo VDCD (vendedor disposto/comprador disposto), Lahiff *et. al.* (2007, p. 1423-1424) argumenta que o dispositivo limita a ação da política redistributiva, uma vez que deve contar com a cooperação dos proprietários das terras, que simplesmente podem não negocia-las. Complementando a crítica ao dispositivo VDCD, Borrás (2003a, p. 389) “the MLAR assumption that peasants and landlords can become willing buyers and willing sellers, and can negotiate freely and fairly ignores the nature and dynamics of political power relations that exist in most rural areas of developing countries”.

Outro método adotado pelos críticos do modelo de reforma agrária de mercado é contrapor os pressupostos teóricos da RAM às evidências empíricas para tentar demonstrar que o modelo em si é inviável. Esta técnica é utilizada ao se criticar o caráter descentralizado que o modelo defende

The assumption that decentralization guarantees transparency and accountability, administrative efficiency and speedy policy implementation is highly questionable, and most especially in the context of redistributive reforms like land reform (...) Thus, the MLAR assumption that decentralization will effect and speed-up land redistribution and make the process accountable and transparent seems to have no empirical basis, as partly shown in the experiences in Brazil, Colômbia and South África (BORRAS, 2003a, p. 389-390).

Contrary to earlier predictions, the implementation pace of MLAR has been mixed. In some cases it has been long drawn out and dominated by bureaucratic processes, in terms of applications for grants, processing of applications, negotiations with landowners, processing of payments and the preparation of often complex farm plans by state officials or private contractor. In Guatemala project implementation can take upwards of two years; similar times are reported for other countries. In South Africa landowners are reported to be avoiding land reform transactions because of the complex and uncertain bureaucratic processes involved, and lengthy delays in receiving payment after deals have been confirmed. (LAHIFF *et. al.*, 2007, p. 1426)

O mesmo contraponto foi utilizado para questionar o processo de seleção do modelo

In terms of beneficiary selection, too, implementation outcomes are significantly different from the theoretical predictions. This is most evident in the socioeconomic profile of programme participants, who have tended to be drawn disproportionately from the better-off peasants, artisans and professionals, rather than from the relatively poor and landless. Particular difficulties have been experienced by women-headed households in the case of Guatemala, where Guaster and Isakson report that fewer than 1% of beneficiary households are headed by women. Marginalization of the poor and less-educated can, in part, be attributed to the complexity of the application process, which involves approaching landowners, preparation of application forms and dealing with state bureaucracy, but also to deliberate policy orientation (LAHIFF *et. al.*, 2007, p. 1427)

Finalmente, são tecidas críticas ao alcance atingido pelo programa em diversos países. Lahiff *et. al.* (2007) e Borras & McKinley (2006) utilizando como argumento os dados da Tabela 5 e 6 questionam a quantidade e velocidades que as terras que foram redistribuída pela RAM em paralelo ao modelo tradicional.

Tabela 5 – Redistribuição de terras pela reforma agrária de mercado – Vários países

País	Período	% redistribuída da área agrícola total	% da população rural atendida pelos programas
Brasil	1997 - 2005	0,4	1,32
Colômbia	1994 - 2001	0,22	0,33
El Salvador	1990s	10	1,4
Guatemala	1997 - 2005	4,0	1,3
Filipinas	2000 - 2005	0,01	0,03
África do Sul	1994 - 2006	4,1	n/a
Zimbabwe	1980 - 1996	16,6	5,83
Namíbia	1990 - 2005	6,0	0,16

Fonte: Borras & McKinley (2006)

Tabela 6 – Redistribuição de terras pela reforma agrária tradicional – Vários países

País	Período	% redistribuída da área agrícola total	% da população rural atendida pelos programas
Bolívia	1952 - 1977	74,5	83,4
Coreia do Sul	since 1945	65	77
Chile	1964 - 1973	50	20
Peru	1963 - 1976	42,4	32
México	até 1970	42,9	43,4
Filipinas	1972 - 2005	50	40
Japão	1945	33,3	70
Equador	1964 - 1985	34,2	n/a
El Salvador	1980 - 1990s	20	12
Venezuela	Depois de 1979	19,3	24,4
Egito	1952 - 1961	10	9
Brasil	1964 - 2005	7,6	18,5
Costa Rica	1961 - 1979	7,1	13,5

Fonte: Borras & McKinley (2006)

Ainda sobre a quantidade de terras redistribuídas, para Pereira (2004, p. 247) “A contraface da incapacidade congênita da RAM ganhar escala se revela, flagrantemente, no aumento significativo das ocupações de terra nos países aonde, sob diferentes formatos, vem sendo implementado”.

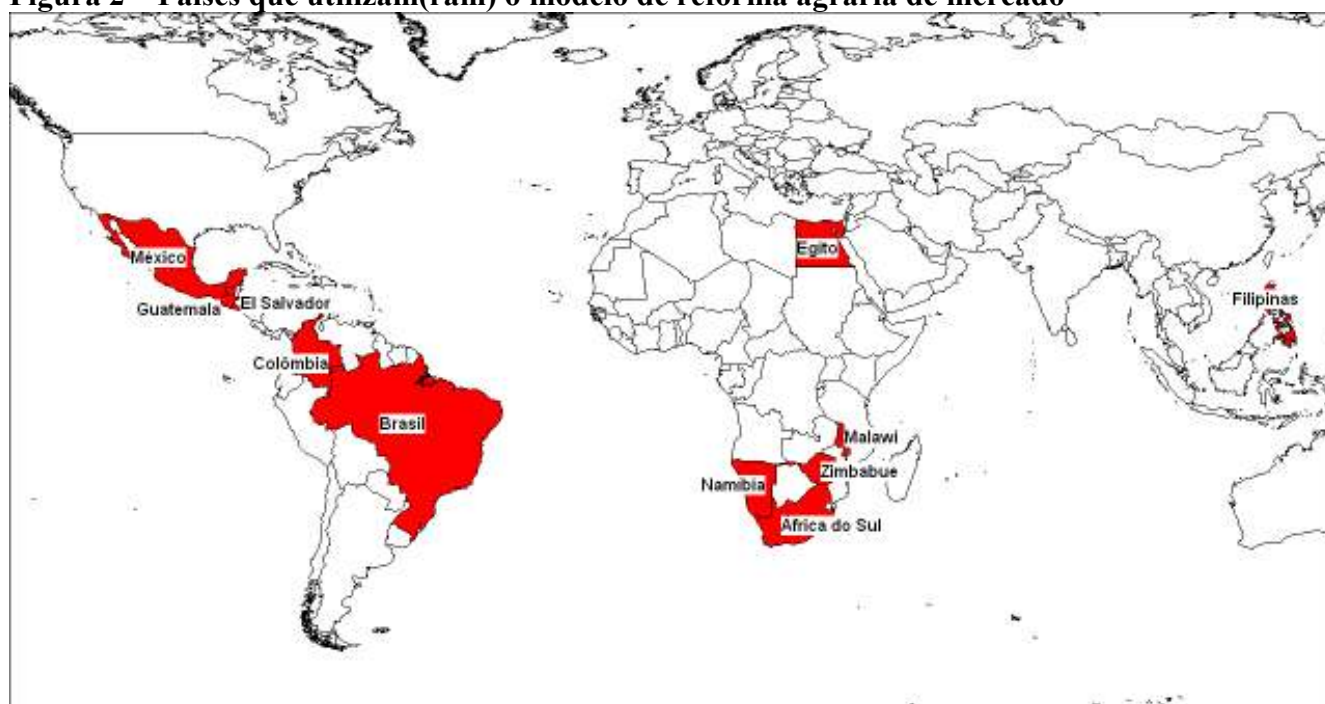
Para finalizar esta seção é necessário admitir que ambas as partes tem, a nosso juízo, parte de razão ou razões nesta discussão. Se por um lado os defensores do modelo de reforma agrária de mercado encontram falhas válidas no modelo tradicional, por outro os defensores do modelo tradicional também encontram falhas no modelo de reforma agrária de mercado.

A questão importante é discutir para avançar no debate e contribuir para o desenvolvimento de políticas que busquem solucionar os problemas agrários. Não do modo que foi e esta sendo realizado o debate que parte na desqualificação do modelo discutido em defesa de outro modelo. O capítulo 3 fornecerá mais elementos sobre as experiências de políticas redistributivas que utilizam o modelo de reforma agrária de mercado.

CAPÍTULO 3 – A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL EM PROGRAMAS DE REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO

Disposto de grande influência política e por ser financiador de políticas de grande impacto, o modelo de reforma agrária de mercado incentivado pelo Banco Mundial não demorou em se expandir durante a década de 90 por países que habitualmente são demandantes dos recursos desta instituição. Na figura abaixo estão em destaque os países que utilizam ou utilizaram o modelo de reforma agrária de mercado.

Figura 2 – Países que utilizam(ram) o modelo de reforma agrária de mercado



Fonte: Elaboração própria

Como a essência teórica dos programas é a mesma, o objetivo deste capítulo é apresentar as principais particularidades e resultados das experiências internacionais de programas de reforma agrária que estão alinhados aos elementos da reforma agrária de mercado (auto-seleção, processo teria conduzido pela demanda) que foram apresentados no capítulo 2.

Para sintetizar a experiência internacional serão apresentados os casos da África do Sul, Colômbia, Guatemala e Filipinas. Os três primeiros foram incentivados pelo Banco Mundial e o último caso é uma experiência iniciada em 1988 sem recursos do Banco Mundial. Estes países foram

selecionados para retratar a experiência internacional, por serem referidos com frequência pela literatura do tema.

3.1 – África do Sul

A África do Sul vem tentando nos últimos anos conquistar uma situação de harmonia social que inexistia em razão, principalmente, da segregação racial. A questão agrária sul-africana está diretamente relacionada ao problema racial, fruto da herança do período do *apartheid*, que teve pesadíssimas implicações distributivas. Exemplo disso é que a quantidade média de terras possuída, antes do início do programa, por pessoa negra era 1,3 hectares, contrastando com os 1.570 hectares possuídos em média pelos brancos. Do total das terras rurais, a minoria branca detinha a posse de 87% das terras, enquanto a maioria negra com aproximadamente os 13% restantes.

A realização de um programa de reforma agrária na África do Sul não se justifica apenas pela questão racial, mas pela necessidade – fundada em questões de equidade – de promover a desconcentração da propriedade da terra. Além disso, este país, como os outros aqui estudados, apresenta um alto índice de pobreza, fortemente concentrado no meio rural (aproximadamente 70%). Na descrição de Tilley (2002), o meio rural sul-africano

Possui acesso muito limitado ou não existente a infra-estrutura, terra, educação, cuidado médico e oportunidades socioeconômicas para a maioria das pessoas. O modo no qual a economia sul-africana é estruturada trouxe uma economia rural que não pode prover emprego suficiente ou oportunidades de sustento (TILLEY, 2002, p. 2).

A retomada na discussão sobre um programa de reforma agrária na África do Sul foi intensificada no início da década de 1990, com a introdução do Programa de Reconstrução e Desenvolvimento, que tinha, dentre seus objetivos, a realização de eleições democráticas. De fato, as eleições foram realizadas em 1994, mesmo ano em que o programa de reforma agrária iniciou.

Para promover o acesso a terra e combater a pobreza rural, o Banco Mundial auxiliou tecnicamente a África do Sul no período 1992-94 no desenvolvimento de um programa de reforma agrária.

A meta do Programa de Reforma Agrária era redistribuir 30% das terras que estavam em posse dos brancos em 1994 (praticamente 30 milhões de hectares). Inicialmente foi estabelecido o prazo de cinco anos para a realização do programa posteriormente estendido para vinte anos. Para tal, o

programa de reforma agrária² foi alicerçado em três subprogramas:

- *Restituição*: destinado a atender os prejudicados pelas Políticas Raciais Distintivas iniciadas em 1912.³ Todos os casos de Restituição são julgados pelo Tribunal de Reivindicações de Terra e as solicitações tiveram que ser submetidas dentro de um período de tempo especificado (fim de 1997, mas prorrogado até 2014). Esperava-se que fosse capaz de julgar rapidamente os pedidos, entretanto, Deininger (1999) destaca que em 1998 menos que 10 (de aproximadamente 10,000) casos foram resolvidos. Como esperado, a inabilidade da maioria da população para fornecer prova escrita fez esta opção possível para só uma parte pequena da população.
- *Posse da terra*: este programa visava tornar o mercado de terras mais dinâmico e diminuir as tensões nas áreas rurais. O programa é destinado para atender pessoas com direitos inseguros de posse da terra. A posse segura possibilita aos proprietários tomar decisões sobre o próprio sistema de posse, decidindo disputas, reformando as regras de aluguel.
- *Redistribuição de terras*: tinha como objetivo redistribuir terras para atender a população rural pobre ou miserável. O programa forneceu um crédito de até R\$15.000 (aproximadamente US\$ 3.300,00) para aquisição das propriedades; não utilizava processos de desapropriação no programa de redistribuição de terras e era operado exclusivamente pelo mercado.

Dos programas listados acima, o programa de redistribuição de terras é o mais importante. O programa está baseado em negociações voluntárias e transações entre compradores e vendedores de terras, cabendo aos órgãos responsáveis disponibilizar crédito para os compradores.

² Para uma abordagem abrangente ver Van Zyl *et al* (1996).

³ O Ato de Terras Nativas de 1912 proibiu o estabelecimento de operações novas de agricultura, arrendamento, ou empréstimos de dinheiro de negros fora das reservas que compuseram somente 7.7% da área do país. Dentro das reservas foi imposta uma forma artificial de posse "tradicional" com máximo que segura tamanhos e restrições em transações de terra. Políticas subseqüentes de remoção de "black spot removal" transferiram a maioria dos grandes fazendeiros negros que tinham possuído terra legitimamente fora das reservas nas pátrias onde existiam restrições de posse, densidade de população alta, e falta de capital e acesso a mercado fizeram a agricultura comercial dos negros virtualmente impossível. Leis trabalhistas que discriminaram contra negros a favor dos trabalhadores brancos e subsídios importantes generosos contribuíram a despejos sucessivos de partes grandes da população negra de fazendas brancas onde eles tinham sido empregados como os inquilinos de trabalho e trabalhadores de fazenda.

O princípio VDCD (Vendedor Disposto, Comprador Disposto) foi adotado na África do Sul pela Lei de Desapropriação de 1975, sob a qual o preço pago por uma propriedade desapropriada tem como referência o preço que seria pago pela propriedade se fosse trocada entre um proprietário disposto a vender e um comprador disposto a pagar (Lahiff, 2005 e 2006), isto quer dizer, simplesmente, que a referência é o preço de mercado. Pela crise rural que vivia a África no Sul na segunda metade da década de 1990, existia um grande número de proprietários dispostos a venderem suas terras, o que facilitaria o desenvolvimento do programa.

O público alvo do Programa de Redistribuição de Terras são os agricultores pobres, arrendatários, trabalhadores de fazendas, mulheres para melhorar o sustento e qualidade de vida dos familiares. Qualquer um poderia se candidatar ao programa, desde que a renda fosse inferior a R1.500 por mês (aproximadamente US\$ 330,00).

O número potencial de beneficiários é considerável. Estimativas indicam que existia no início do programa aproximadamente 200.000 arrendatários e 1 milhão de trabalhadores nas fazendas, além dos 7-8 milhões de negros nas reservas (nem todos tem interesse em participar da reforma agrária).

De acordo com o manual do programa, o acesso pressupõe os seguintes passos:

- O acesso pode ser individual ou através de associações;
- Identificar a terra disponível;
- Entrar em contato informal com o vendedor;
- Solicitar um empréstimo bancário normal pelos procedimentos padrões;
- Associar com um agente de transferência e preparar um plano de negócio da fazenda;
- Submeter toda a documentação ao oficial agrícola local, para uma opinião;
- Submeter a proposta completa e submeter ao Grande Comitê Provinciano.

Conforme aponta Tilley (2002, p. 29) os beneficiários do programa podem usar os recursos de varias formas diferentes:

- Rede de segurança Alimentar: muitas pessoas podem acessar o programa para adquirir terra para produção alimentar, isto melhoraria a segurança alimentar doméstica.
- Patrimônio líquido: agricultores podem comprar partes (patrimônio líquido) de um empreendimento rural usando concessões deste programa.

- Produção para mercados: agricultores podem usar a concessão para comprar uma fazenda. Para fazer isto, precisam provar que têm experiência de agricultura e habilidade para o negócio.

A administração do programa está a cargo de instituições federais, estaduais e em etapas de menor responsabilidade burocrática, a Ongs. Tenta-se impor, com esta regra, o caráter descentralizado nas decisões.

Uma vez apresentadas as características gerais do programa na África do Sul, cabe agora destacar as conclusões das análises de vários autores⁴ sobre os aspectos do programa de redistribuição de terras.

O primeiro ponto refere-se ao processo de auto-seleção do programa. Borras (2003b) questiona este procedimento pela falta de critérios para elegibilidade dos beneficiários, uma vez que na prática o único critério é possuir renda inferior a R1.500. Não são levantadas questões sobre o histórico rural dos candidatos, experiência, habilidade etc. A ausência de critérios torna o processo de auto-seleção frágil, por englobar praticamente toda a população rural.

Deininger & May (2000) indicam que 25% dos beneficiários do programa possuíam renda superior ao limite de adesão ao programa. Lahiff (2006) chama atenção que apesar do programa alcançar uma gama de interessados, não é possível confirmar a inclusão dos extremamente pobres. A principal justificativa, segundo Lahiff (2006), desta não inclusão é a opção dos gestores por projetos que demonstrem viabilidade econômica. Assim, o programa estaria selecionando preferencialmente os candidatos mais capazes, que normalmente não se enquadram na classe dos extremamente pobres.

Como o processo é conduzido pela demanda, o preço a ser pago e a qualidade das propriedades adquiridas são de responsabilidade dos beneficiários. Apesar de existir um grande número de vendedores dispostos a vender suas propriedades e o preço da terra estar cotado abaixo do verificado historicamente (van Schalkwyk & van Zyl, 1996), este comportamento do mercado de terras limitou-se à fase inicial do programa.

Tilley (2002) descreve que o aquecimento do mercado pelo incentivo dado pela reforma agrária de mercado inflacionou o preço das terras. Lahiff (2006) complementa o argumento anterior ao destacar que nos últimos anos tem diminuído o número de vendedores, pois consideram que os preços

⁴ Borras (2003), Deininger & May (2000), Lahiff (2006), Tilley (2002)

negociados são baixos e pouco atrativos.

Os beneficiários sofrem com a concorrência para aquisição das melhores terras e normalmente não conseguem ter acesso a estas propriedades, sobrando as piores. Lahiff (2006) explica que as terras de melhor qualidade normalmente vão para leilão público que exigiu a transferência da propriedade em um prazo máximo de três meses. Os beneficiários são impossibilitados de ter acesso a estas propriedades por que a liberação de novos financiamentos leva mais tempo, além de serem vinculados a uma propriedade específica.

No que tange aos resultados, observa-se um processo de distribuição muito lento para alcançar as metas planejadas. O programa, inicialmente previsto para ser executado em 5 anos, distribuiu no período 1994-1999 um total de 667,825 hectares de terra, representando menos que 1% da gleba cultivada comercial do país. Ao final de 1999 a soma dos programas de redistribuição e restituição tinha transferido só 1,13% do total prometido de 30% da terra agrícola. O tempo de execução foi prorrogado para 2014, e a partir de 1999 observa-se uma nova postura na execução. Ainda assim, os resultados estão bem abaixo da expectativa inicial. A Tabela 7 demonstra os resultados até o ano de 2005.

Tabela 7 – Transferência de terras pelos programas de Reforma Agrária da África do Sul - 2005

Programa	Hectares distribuidos	(%)
Redistribuição	1.347.943	42,97%
Restituição	916.470	29,21%
Alienação de terra pública	772.626	24,63%
Reforma da posse	100.175	3,19%
Total	3.137.214	

Fonte: Lahiff (2006)

O programa de reforma agrária como um todo redistribuiu aproximadamente 8% da área possuída pelos brancos em 1994. Isto se deve à alienação de terra pública que representa uma transferência de terras governamentais e pouco altera a relação da posse da terra entre brancos e negros.

Mas a que se deve este resultado tão abaixo do programado em 1994? Um primeiro questionamento é se o parâmetro indicado (30% da terra agrícola nas mãos dos brancos) é um valor aceitável ou não. Aparentemente esta estimativa de distribuição enquadra-se nos padrões esperados para uma economia rural altamente desigual e para um programa que tem como fundamento a auto-

seleção dos beneficiários.

Apesar da assessoria do Banco Mundial no desenho das políticas rurais na África do Sul, a análise dos pesquisadores desta instituição revela a evolução desfavorável da reforma agrária de mercado na África do Sul. Observa-se em um primeiro momento uma euforia perante a possível eficiência da nova política (Aiyar 1995; van Zyl 1996; Banco Mundial 1997). Passado aproximadamente cinco anos, nota-se um momento de análise dos resultados e ressalvas (Deininger, 1999) e por fim, quando se aproxima dos dez anos, os pontos críticos. Deininger (2003) tenta associar o insucesso do programa aos processos burocráticos e outras restrições que têm dificultado aos beneficiários ingressar em atividades intensas em força de trabalho e de retornos considerados altos. Problemas de assimetria de informação foram constatados no decorrer do programa, além de medidas pontuais para atingir um público específico por questões políticas.

Comentário crítico:

Ainda que seja prematuro opinar sobre o assunto, é inevitável pelo menos polemizar com Deininger, e questionar até que ponto as dificuldades observadas para justificar o que parece ter sido o fracasso do programa, pelo menos inicialmente, não decorre do próprio programa. De qualquer maneira, o programa foi desenhado para reduzir a burocracia, e não funcionou por causa dos processos burocráticos. Isto diz algo sobre o programa em si mesmo.

3.2 – Colômbia

A reforma agrária na Colômbia é vista como uma opção para amenizar a pobreza que atinge 80% da população rural. Apesar de possuir um território que dispõem dos recursos naturais necessários para as mais diversas culturas, esta diversidade não pode ser desfrutada pela população rural em razão da concentração das terras. Para se ter noção da concentração, 97% dos proprietários possuem juntos 24% do total das terras, enquanto 0,4% dos proprietários possuem 61% do total das terras⁵.

A Colômbia foi um dos primeiros países, o primeiro da América Latina, a utilizar os recursos do Banco Mundial para implantar a reforma agrária de mercado. Entretanto, antes de apresentar as informações sobre o programa na Colômbia é importante levantar alguns pontos que impulsionaram a implantação do modelo alternativo de reforma agrária.

⁵ Levantamento desenvolvido pelo Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Corpoica em 2003.

No início da década de 1960, o debate sobre a reforma agrária se intensificou e desde então foram instauradas nove leis⁶ para regular as questões. O marco inicial foi a Lei 135 de 1961, que condicionou o funcionamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCORA. As demais tinham como objetivo normalizar o processo, exceto a Lei 160 de 1994 que instaura novas regras para o processo de reforma agrária.

No período entre 1961 e 1994, o processo de reforma agrária na Colômbia foi conduzido pelo do Estado por intermédio da aquisição, redistribuição, cessão de terras públicas e titulação de propriedades. A Tabela 8 revela o total de hectares afetados pela intervenção do Estado neste período.

Tabela 8 – Resultados da Reforma Agrária conduzida pelo Estado (1962-1994)

Período	Aquisição		Desapropriação		Cedidas		Titulação		Total	
	Imóveis	Hectares	Imóveis	Hectares	Imóveis	Hectares	Imóveis	Hectares	Imóveis	Hectares
Lei 135 de 1961 1962 - 1967	987	92.870	14	5.652	85	259.339	124	1.829.315	1.210	2.187.176
Lei 1 de 1968 1968 - 1972	2.143	251.385	78	25.331	128	80.768	115	1.570.345	2.464	1.927.829
Leis 4 e 5 de 1973, Lei 6 de 1975 1973 - 1982	721	78.781	159	33.748	26	9.147	321	589.227	1.227	710.903
Lei 35 de 1982 1983 - 1987	445	132.726	11	3.122	12	3.564	134	327.548	602	466.960
Lei 30 de 1988 1988 - 1994	1.674	573.070	9	1.256	4	1.183	210	247.710	1.897	823.219
TOTAL	5.970	1.128.832	271	69.109	255	354.001	904	4.564.145	7.400	6.116.087

Fonte: Vargas (2005)

Os resultados de mais de trinta anos de intervenção na estrutura fundiária no país são considerados lamentáveis (Vargas, 2005) e não poderiam ser mais pobres (Balcazar *et. al.*, 2001). Os resultados do Índice de Gini e da quantidade de beneficiários da reforma agrária justificam as considerações acima. O Índice de Gini era de 0,74 em 1974, baixou para 0,70 em 1984 e subiu para

⁶ Lei 135 de 1961, Lei 1 de 1968, Leis 4 e 5 de 1973, Lei 6 de 1975, Lei 35 de 1982, Lei 30 de 1988 e Lei 160 de 1994 (Lei 812 de 2003).

0,81 para o índice calculado em 1996 (Balcazar *et. al.*, 2001), ou seja, houve concentração de terras. Outro fator é que foram atendidos apenas em torno de 500.000 beneficiários, dos quais 80% foram alocados em terras que não tinham titulação de posse (Vargas, 2005).

É praticamente unânime a justificativa de que a reforma agrária não teve os resultados esperados por fatores políticos. Além disso, Heath e Binswanger (1996) indicam que os principais fatores que contribuíram para o aumento da concentração fundiária foram os incentivos fiscais para aquisição de terras agrícolas, crédito e subsídios para o setor pecuarista, restrições legais para o funcionamento do mercado de terras e o dinheiro do tráfico internacional de drogas.

A falta de resultados satisfatórios motivou novas mudanças no regimento sobre reforma agrária. A Lei 160 de 1994 criou as condições para a reforma agrária de mercado, diminuiu a participação do Estado no processo de reforma agrária e estabeleceu condições que facilitaram a negociação direta entre os demandantes da reforma agrária e os proprietários das terras.

O programa, (lançado em 1994), contempla um empréstimo de até 70% do preço da propriedade e limitadas ao teto de US\$ 21.000,00 por família, tornou o programa altamente atraente. Estes recursos são restritos para compra da terra e não podem ser utilizados para investimentos complementares. Os 30% restantes do preço são de responsabilidade dos beneficiários, que podem utilizar recursos próprios ou linhas de crédito especiais oferecidas por instituições financeiras. O governo é o avalista destas transações, o que diminui o risco de perdas pelas instituições financeiras. As propriedades podem ser adquiridas individualmente ou através de associações, e o processo de seleção praticado é arbitrário e não existem pré-requisitos.

A idéia da reforma agrária de mercado foi tão difundida que a meta inicial do governo/Banco Mundial era redistribuir 1.000.000 de hectares em cinco anos (1995-1999). Esta meta era audaciosa por representar quase a soma redistribuída em mais de 30 anos de programas de reforma agrária na Colômbia.

Deininger (1999) indica que a implementação da meta foi decepcionante, tendo ficado abaixo das expectativas. No período entre 1995 e 1999 foram transferidas apenas 120 mil hectares, 12% do 1 milhão previsto.

Na realidade, constatou-se falta de organização na execução do programa. O fato de existir um alto valor pré-estabelecido de subsídio para aquisição das propriedades adicionado à exigência de que estes recursos só poderiam ser utilizados para comprar terras; deveria impulsionar a busca de

propriedades de melhor qualidade; entretanto, o impacto no mercado de terras foi negativo para os objetivos do programa (Mondragon, 2003).

A ausência de mecanismos para estimular a barganha pode ser indicada como um dos fatores que impactaram no aumento do preço da terra neste período. Uma vez que a responsabilidade de pagar mais da metade do valor da propriedade era do Estado – a vista tirou-se a responsabilidade dos beneficiários e o Estado continuou como protagonista de todo o processo. Deininger (1999) afirma que:

landlords have in many instances overstated the price of land, and by covering the complete land value with the 70% grant, obtained a subsidy element of 100%. Consequently, in 1996 the price of land acquired through [state-led] ‘direct intervention’ by INCORA (under a residual budget) was lower than the price of land acquired by beneficiaries through [market-led] ‘negotiated’ land reform in the open market, leading to widespread dissatisfaction and calls for the return to the interventionist paradigm (DEININGER, 1999, p. 625).

O programa não conseguiu atingir suas metas e apresentava tantas distorções que, em 2000, o Banco Mundial assumiu a condução do programa. Após a intervenção, a meta foi reduzida para 1/3 do planejado inicialmente, e a abrangência nacional foi redimensionada para projetos pilotos em municípios selecionados. Também se buscou descentralizar a execução atribuindo aos municípios papel importante na condução do programa. Os principais pontos do programa são:

- *Plano de Reforma Agrária Municipal*: os municípios são responsáveis pelas informações sobre demanda social e oferta de terra para a reforma agrária, e pela infra-estrutura para a implementação dos assentamentos. Em alguns casos o município disponibiliza assistência técnica e crédito para os beneficiários da reforma agrária.

A identificação de beneficiários potenciais nos moldes tradicionais era freqüentemente arbitrária; após as alterações, para identificar a demanda potencial, o programa passou a ser divulgado e logo em seguida feita as inscrições, cujo cadastro é administrado pelo INCORA. São aplicados questionários socioeconômicos e de aptidão rural que possibilitam a administração dos beneficiários potenciais. Os nomes dos beneficiários contemplados e rejeitados são expostos publicamente.

Para a localização da oferta de terras, os municípios selecionados adotam um procedimento semelhante à de demanda. A primeira etapa é disponibilizar um cadastro das áreas protegidas ecologicamente que são automaticamente excluídas do processo, logo em seguida a extensão das propriedades adequadas legalmente a serem adquiridas pelo Programa. Isto dá para os beneficiários uma idéia melhor de onde focalizar os esforços, ajuda estabelecer metas realísticas, e põe em

perspectiva a contribuição potencial da reforma agrária, por resolver os problemas sociais de um determinado município.

Deve-se comentar ainda que todas estas medidas dêem resultados e sejam aparentemente adequadas, elas rompem, pelo menos em certa medida, com as vantagens do mecanismo de auto-seleção, particularmente, a redução de custos. Cadastros, testes de aptidão etc lembra mais os “velhos” métodos burocráticos de seleção utilizados pelo Estado em vários países em grandes programas públicos de desenvolvimento. - *Base institucional*: para o sucesso dos processos de reforma agrária é necessário prover apoio técnico e financeiro aos projetos, pelo menos na fase inicial. O plano municipal contém uma lista de provedores qualificados de ajuda técnica, os beneficiários potenciais podem escolher o técnico e usar parte da concessão de compra de terra que é destinada para ajuda técnica. Além disso, tem como objetivo identificar instituições financeiras que estariam dispostos para emprestar aos beneficiários de reforma agrária.

Nos assentamentos administrados pelo INCORA o projeto produtivo era desenvolvido após os beneficiários estarem assentados nas propriedades, este trâmite fazia perder um tempo precioso e se fosse diagnosticado algum tipo de inviabilidade econômica o assentamento estaria condenado ao fracasso. Nos projetos conduzidos pelos municípios o desenvolvimento e análise dos projetos é realizado antes da implantação do assentamento, sendo até mesmo um condicionante para a aquisição das propriedades. A reforma agrária negociada exige muito mais de seus beneficiários, pois são eles que ditarão as principais medidas e, dado a formação dos beneficiários, existe a necessidade de treinamento e monitoramento. No caso colombiano, quase um quarto dos beneficiários eram analfabetos e 70% tiveram 5 anos ou menos de educação formal. A condução de projetos e a resolução de conflitos era baixa ou inexistente. Para tal, foram desenvolvidos cursos de capacitação dos beneficiários.

Se compararmos com o período 1994/1999, as alterações realizadas aceleraram a redistribuição de terras; entretanto, o ritmo continua aquém do esperado e o programa não provocou alterações na estrutura agrária. No intervalo 2000/2005 foram financiadas aproximadamente 12.000 famílias e redistribuídos 220.000 hectares. O fato é que em 10 anos a reforma agrária redistribuiu apenas 340.000 hectares, pouco mais da metade da extensão distribuída pelo modelo tradicional entre 1988/1994(573.000 hectares) (ver Tabela 8).

Mais uma vez o Banco Mundial parece isentar o programa e atribui os resultados ao governo colombiano, que não teria seguido as medidas indicadas pelo Banco. Deininger & Lavadenz (2004) destacam as principais falhas observadas no modelo de reforma agrária de mercado praticado na Colômbia.

- A. Assuntos legais e falhas no modelo: os recursos disponibilizados só puderam ser utilizados para aquisição de terra, não para investimentos complementares. Isto focalizou atenção para as terras desenvolvidas que foram valorizadas e desmotivou a busca por terras subutilizadas com potencial alto. Outra questão importante é que nenhuma ação foi implantada como opções para beneficiários malsucedidos.
- B. Implantação centralizada: em vez de tentar mudar para um contexto com planos de desenvolvimento locais, INCORA (Instituto Nacional Colombiano de Reforma Agrária, ou Instituto Nacional de Reforma agrária) procurou uma aproximação pontual que redistribuiu propriedades com pouca consideração para o ambiente regional. A limitação dos governos locais e do setor privado restringiu os beneficiários à possibilidade de ter acesso a infraestrutura produtiva e social, mercados, e ajuda técnica. De fato, exclusão da sociedade civil e ONGs reduziram a transparência do processo.

Ainda que os pontos levantados por Deininger sejam corretos, são suficientes para indicar as dificuldades para transformar o programa em prática, o que revela, pelo menos, uma falha da concepção, desenho e implementação.

Em relação à concepção, a falha seria não ter levado em conta o caráter social e político do processo de reforma agrária, e considerado que um desenho realmente engenhoso, feito no gabinete de pesquisadores, resolveria os problemas identificados no modelo tradicional. Quanto à implementação, parece que houve falha no reconhecimento da própria realidade, que deveria ter sido levada em conta no início e posteriormente, apontada como causa do não funcionamento. É mais ou menos como o engenheiro que justifica a queda da obra pela ação de uma falha geológica que deveria ter sido considerada pelo projeto.

Ainda sobre os problemas da reforma agrária de mercado na Colômbia, Vargas (2005) indica problemas com o acompanhamento técnico e empresarial, falta de recursos financeiros para

financiamento das safras e que as terras negociadas não foram as melhores.

A reforma agrária esta em fase de transição na Colômbia, a criação da INCODER (Instituto colombiano de desenvolvimento rural) incorporou as funções do INCORA, extinto em 2007, e as regras para concessão de crédito estão sendo revisadas.

3.3 – Guatemala

Como em outros países da América Latina, a Guatemala possui uma enorme desigualdade na distribuição da terra e indicadores de pobreza rural na ordem de 72,2% da população. Conforme apontou o Censo Agropecuario de 2003, 92,06% dos produtores rurais cultivam 21,86% da superfície, enquanto 1,86% dos produtores ocupam 56,59% das terras.

Dada a herança histórica, a atual condição da Guatemala é reflexo de uma série de políticas redistributivas que não obtiveram o êxito planejado. Gauster (2006, p. 77-78) aponta que a “política de colonização dos anos 1960 e 1970 se traduziu unicamente na outorga de terras para reproduzir o modelo latifúndio-minifúndio, sem afetar a estrutura agrária vigente”. A autora ainda escreve que isso acentuou um dualismo entre a produção agro-exportadora e a produção de consumo interno, trazendo consigo tensões e conflitos.

Os Acordos de Paz de 1996 selaram a política de redistribuição de terras via reforma agrária assistida pelo mercado. Respeitando os pressupostos do modelo foi criado o Programa de Acesso à Terra do Fundo de Terras — FONTIERRAS. Este órgão foi criado para ser autônomo, descentralizado e com personalidade jurídica própria. Dentre suas funções, as mais importantes são a regularização de propriedades e concessão de créditos para a compra da terra. Também é responsável pela assistência em determinar o preço correto da terra, além de facilitar o acesso à assistência técnica.

Teriam direito aos recursos do FONTIERRAS os camponeses sem terra ou com terra insuficiente, em condição de pobreza ou pobreza extrema. Por causa do grande percentual de pobres nas áreas rurais, a maioria dos residentes é elegível aos pré-requisitos do programa.

O estudo desenvolvido por Garoz *et. al.* (2005) faz um balanço do FONTIERRAS no que se refere à concessão de créditos para a compra da terra. No período entre 1998 e 2005 foram redistribuídos 87.215,21 hectares, que representa apenas 2,3% da terra produtiva da Guatemala, beneficiando aproximadamente 17.800 famílias.

Os vendedores dispostos têm sido, em geral, os grandes proprietários que, por diversas razões,

tem interesse em se desfazer de suas terras (falta de estabilidade política, ocupação, crise do café, dívidas, falta de rentabilidade da terra, etc.). Os compradores são grupos camponeses já formados (entre 20 e 500 famílias) ou grupos que se formaram apenas para terem acesso à terra.

Os valores pagos pelas terras estão sendo praticados acima do mercado (Gauter, 2006, p. 84). A justificativa encontrada para explicar os preços praticados, uma vez que um dos principais mecanismos do modelo é a negociação entre as partes, é a grande assimetria de informações sobre o Programa. Conforme destaca Garoz *et. al.* (2005) muitos beneficiários pensaram que o valor pago ia ser subsidiado pelo FONTIERRAS e/ou não trabalharam com clareza o tema da dívida - tanto em relação ao total por família, como às amortizações ou pagamentos que devem efetuar. Outro fator importante é o baixo dinamismo do mercado de terras deste país, onde as terras de melhor qualidade já estão empregadas em atividades lucrativas e seus proprietários não estão dispostos a abrir uma negociação. Fato é que se estima que 9 de 10 propriedades adquiridas pelo Programa estavam em condições precárias e/ou hipotecadas. Conseqüentemente o gasto para adequar a propriedade é um recurso que poderia ser empregado para outras finalidades.

No cenário caracterizado pela falta de capacidade empreendedora dos beneficiários é que o papel da assistência técnica, prometida pelo FONTIERRAS, poderia fazer a diferença no desenvolvimento do Programa. Entretanto, falhas graves ocorreram na prestação de serviços, Gauter (2006, p. 87) lista essas falhas:

- Convênios não são cumpridos em termos de tempo de assistência e qualidade profissional dos técnicos;
- Parte dos grupos, não tem condições de assumir os custos parciais de assistência técnica a partir do segundo ano (a regra é que os grupos devem assumir 33% no segundo, 66% no terceiro e 100% a partir do quarto ano); portanto, a presença da assistência técnica nas comunidades diminuiu ainda mais;
- Não se reconhece nem se valoriza o conhecimento indígena e camponês; têm acontecido problemas de desconhecimento dos diferentes idiomas do país por parte dos prestadores de assistência técnica, especialmente graves nas áreas de população Q'eqchí dos departamentos de Alta Verapaz e Petén;
- Não se promove ativamente a segurança alimentar familiar; quando cultivos de alimentos

são considerados pelos prestadores de serviços de extensão, as sementes "melhoradas" utilizadas são de procedência e composição genética duvidosa;

- Em algumas comunidades, a assistência técnica não realizou nenhum trabalho de sensibilização sobre organização e participação das mulheres, e naquelas onde se trabalhou com mulheres, os esforços se dirigiram, na maioria dos casos, à legalização de um comitê de mulheres na comunidade;
- Existem casos de corrupção e favorecimento, sobretudo nos modelos de licitação e contratação de empresas prestadoras de serviços;
- Não se segue o processo de inovação tecnológica, implementaria processos graduais de transferência tecnológica, para que os grupos possam aprender fazendo, assimilando adequadamente o uso de novas tecnologias e diminuindo os riscos, além de ter a oportunidade de ganhar experiência e autoconfiança.

As receitas geradas por essas propriedades não possibilitam o sustento de seus proprietários, fazendo com que tenham que buscar remuneração extra em outras propriedades e atividades.

Pelo exposto, a situação verificada na Guatemala não condiz com as expectativas iniciais do Programa. O governo atual sinaliza repensar nos moldes do programa, e rejeitou novo empréstimo do Banco Mundial para ampliação das ações.

3.4 - República das Filipinas

A República das Filipinas é um arquipélago formado por 7.107 ilhas na região do sudeste asiático. O setor agropecuario filipino emprega cerca da metade da mão-de-obra ativa do país. Aproximadamente 33% da população são pobres e de cada quatro pobres, três vivem nas áreas rurais.

A estrutura agrária concentrada na República das Filipinas tem sua origem na colonização espanhola no século XIX. Inúmeras tentativas de realização de uma reforma agraria efetiva foram feitas durante o século XX, todas sem sucesso. Entretanto, na segunda metade da década de 1980, depois de grande pressão popular, lançou-se um programa ambicioso e inclusivo de reforma agrária: tratava-se do Ato de República 6657 (Lei de Reforma Agrária Inclusiva) de 1988, que instaurou o programa de reforma agrária inclusiva da República das Filipinas, denominado *Comprehensive Agrarian Reform Program* – CARP.

A meta inicial do programa era redistribuir aproximadamente 8.06 milhões de hectares em 10 anos e atender aproximadamente 4 milhões de habitantes. Quando foi instaurado, o Índice de Gini para a distribuição de terras estava estimado em torno de 0,66.

A reforma agrária na República das Filipinas apresenta características que o diferem dos outros casos já apresentados nesta seção, pois se trata de uma política que tem entre seus mecanismos características de ambos os modelos aqui discutidos (tradicional e mercado). Apesar de o Estado ter poder para desapropriar terras, o programa pauta-se nas transferências voluntárias de terras. Por outro lado, a CARP não se limita às terras improdutivas e, de acordo com as normas do programa todas as terras rurais são passíveis de reforma agrária, independente da condição produtiva ou posse.

O objetivo primário da CARP é promover uma distribuição equitativa da propriedade de terra, baseado nos seguintes princípios (i) alta consideração para o bem-estar dos fazendeiros e trabalhadores rurais; (ii) devida consideração para os direitos de proprietários de terras nos casos de compensação; (iii) reconhecimento para os direitos de todo o “*stakeholders*” pertinente (iv) apoio para o desenvolvimento agrário e rural, e (v) provisão de serviços de apoio para os beneficiários do programa.

A CARP tem três componentes principais que são projetados para alcançar as metas de desenvolvimento econômico e social. Os componentes são:

- Melhoria da posse da terra (*Land Tenure Improvement – LTI*): este componente é responsável pelos levantamentos das propriedades a serem adquiridas, aquisição da terra, transferência e emissão de certificados para os beneficiários da reforma agrária;
- Programa de desenvolvimento dos beneficiários (*Programme Beneficiaries Development - PBD*): fornecer serviços de apoio necessários para o desenvolvimento das propriedades (infra-estrutura, crédito, tecnologia, etc.);
- Justiça Agrária (*Agrarian Justice*): órgão responsável pelos julgamentos ligados aos processos de reforma agrária;

É no contexto do programa de melhoria da posse da terra (*Land Tenure Improvement – LTI*) que estão alocadas as ações para redistribuir as terras. Para atingir as estimativas iniciais do programa, seriam redistribuídas terras privadas, públicas e terras sob responsabilidade do Departamento de Recursos Naturais e Meio Ambiente.

Para a aquisição de terras privadas foram desenvolvidos vários mecanismos, tais como:

- OLT (*Operation Land Transfer*): trata-se de uma desapropriação usada especificamente para aquisição de terras arrendadas de arroz e milho;
- VOS (*Voluntary Offer to Sell*): projetado para reduzir a resistência dos proprietários à reforma. Aumenta em 5% a parcela em dinheiro na indenização dos proprietários mediante uma diminuição correspondente a 5% na parcela dos papéis (mecanismo de mercado);
- VLT (*Voluntary Land Transfer*): transferência direta de terra aos beneficiários sob condições mutuamente acordadas entre as partes, limitando o papel do governo ao fornecimento de informações e a legalização de contratos (mecanismo de mercado);
- CA (*Compulsory Acquisition*): A terra é desapropriada com ou sem cooperação do proprietário.

Além desses mecanismos, ainda existe a aquisição de terras privadas via instituições financeiras governamentais (GFIs).

Quando foi lançado, em 1988, o programa planejava adquirir aproximadamente 50% das terras privadas via desapropriação (CA), enquanto que os mecanismos de mercado (VOS e VLT) corresponderiam a aproximadamente 23% das terras privadas a serem adquiridas. Na redistribuição total, a reforma agrária conduzida pelo mercado corresponderia a 8% do total. Percebe-se, pelas informações do Quadro 1, que para o programa de reforma agrária como um todo, a maior parte das terras viriam do Departamento de Recursos Naturais e Meio Ambiente.

Quadro 1 – Estimativa de distribuição de terras – hectares

Departamento de Reforma Agrária	4.293.453
Terras Privadas	2.999.105
OLT	579.520
VOS	396.684
GFI Lands	229.796
VLT	287.742
Compulsory Acquisition	1.505.363
Terras Públicas e não privadas	1.294.348
Settlements	566.332
KKK Lands	657.843
Landed States	70.173
Departamento Recursos Naturais e Meio Ambiente	3.771.411
Public A&D Lands	2.502.000
ISF Areas	1.269.411
Total Scope	8.064.864

Fonte: Garilao (1997)

Passado praticamente 20 anos de sua implantação, as informações da Tabela 9 atestam, excluindo a distribuição em conjunto de terras públicas e do Departamento de Recursos Naturais e Meio Ambiente, que os mecanismos de mercado foram aqueles que mais colaboraram na redistribuição de terras.

Tabela 9 – Evolução da área distribuída por mecanismo

ANO	Área Distribuída (hectares)						Total
	OLT	GFI	VOS	VLT	CA	SETT+LE+ DR*	
1988	113.215	0	0	0	0	22.487	135.702
1989	92.266	3.987	959	497	0	13.956	111.665
1990	61.426	2.075	9.902	2.317	539	106.803	183.062
1991	22.188	15.138	28.937	12.882	9.698	191.039	279.882
1992	24.478	16.426	43.599	20.304	14.761	140.452	260.020
1993	32.972	33.413	53.592	34.919	19.662	233.122	407.680
1994	31.565	22.212	43.312	60.439	14.319	261.831	433.678
1995	25.166	11.647	38.470	66.151	17.724	130.166	289.324
1996	19.398	17.932	43.873	78.755	24.248	115.989	300.195
1997	1.283	4.109	35.207	58.882	25.485	73.640	198.606
1998	8.592	5.634	31.768	34.902	21.374	35.088	137.358
1999	7.521	4.454	30.341	27.848	19.919	41.986	132.069
2000	5.972	3.315	26.288	24.840	14.348	35.715	110.478
2001	5.651	3.930	28.292	22.434	17.542	26.412	104.261
2002	4.768	2.357	30.984	22.269	14.502	34.831	109.711
2003	3.691	3.880	29.198	22.591	11.986	24.577	95.923
2004	3.189	6.098	25.900	27.464	13.733	24.648	101.032
Total	463.341	156.607	500.622	517.494	239.840	1.512.742	3.390.646

(*) Soma terras públicas e Departamento de recursos naturais e meio ambiente.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Departamento de Reforma Agrária - DAR

Houve claramente uma inversão na política de redistribuição de terras na República das Filipinas. Se por um lado, a aquisição via desapropriação (CA) correspondiam aproximadamente 18% das terras a serem distribuídas e as conduzidas pelo mercado por 8%, na prática as aquisições CA corresponderam a aproximadamente 7% das terras distribuídas, enquanto que as conduzidas pelo mercado por 30%. É esta quantidade de terras distribuídas via mercado que chama atenção dos pesquisadores.

Mesmo não atingindo a meta de redistribuir 8 milhões de hectares, alguns órgãos indicam os ganhos que o programa trouxe. DAR (2006, p. 9-10) indica que o programa CARP “estimulou mudanças nas relações de posse, maior investimento nas fazendas e em capital humano, melhor percepção das condições econômicas e sociais e maior otimismo sobre o futuro, redução na probabilidade de ser pobre, melhoria nas rendas e redução dos conflitos no campo”.

Borras (2006) não concorda com a utilização de mecanismos de mercado para redistribuir terras, pois alega que essas políticas possuem como características serem não-redistributivas e defende a utilização da desapropriação de áreas para esta finalidade. Um primeiro ponto que Borras (2006) questiona é a efetividade dos resultados apresentados, uma vez que as desapropriações via VLT

apresentam falhas. Para Borrás (2006, p. 147) “A evidência é de que muitas das transferências VLT foram feitas em favor de membros da família”, além disso, citando o relatório da PARC, “alguns beneficiários não estavam cultivando as terras recebidas”.

Outra prática que motiva Borrás (2006) a questionar a efetividade dos resultados apresentados é a utilização de “laranjas” para a aquisição das propriedades, ou melhor, o proprietário vende a área para um “laranja” que foi indicado por ele próprio. Neste caso foram encontrados casos em que os “laranjas” foram coagidos, enquanto outros nem sabiam dos fatos.

Outro problema da utilização de mecanismos de mercado para a realização de uma reforma agrária efetiva é a possibilidade de escape para os proprietários que possivelmente teriam suas áreas desapropriadas. Conforme aponta Borrás (2006, p. 148) “o esquema VLT é usado por alguns funcionários locais como empreendimento para fazer dinheiro (...) funcionários do governo treinam os proprietários em como escapar da reforma agrária pela VLT ou VOS”.

Borrás (2006, p. 150) ainda indica que muitas propriedades adquiridas são arrendadas para as grandes multinacionais produtoras de frutas.

Apesar das críticas, os críticos não têm como negar que os resultados dos mecanismos de mercado utilizados na reforma agrária na República das Filipinas são expressivos. As distorções merecem uma reflexão, pois são baseadas em auditorias oficiais, e questionaram, em parte, as “virtudes” do modelo. Fato é que a CARP continua a ser executada e os mecanismos de mercado, notadamente VLT, são utilizados pelo governo como estratégia principal na redistribuição de terras.

3.5 – Lições das experiências internacionais

Apesar das especificidades de cada país listado anteriormente, os casos apresentados permitem que alguns pontos sejam destacados como lições para o avanço desta modalidade de política de redistribuição de terras.

Em primeiro lugar, o modelo de reforma agrária de mercado não é uma opção tão simples de política fundiária. No campo teórico, a mensagem transmitida é que os responsáveis pela condução do processo são aqueles que compõem a demanda e que caberia ao poder público disponibilizar os meios para que a negociação pudesse ser realizada. Na realidade, a reforma agrária de mercado tem demonstrado ser tão complexo quanto o modelo tradicional.

Em todos os países estudados foram apresentados dificuldades na condução do processo. Os

casos da África do Sul e Colômbia ilustram que a burocracia e centralidade do poder público nas decisões ainda estão presentes, ou seja, a reforma agrária de mercado não conseguiu superar estes problemas, e talvez nem mesmo reduzir a presença do Estado, apontada como fonte de distorção pelos críticos do modelo tradicional.

A essência que une os países que adotam a reforma agrária de mercado é possuir dentro de suas políticas redistributivas um programa baseado nas transações voluntárias de terras. Isto, por que os programas apresentam diferenças de implantação em cada país e são estas diferenças que permitem visualizar a melhor opção escolhida.

Tanto África do Sul, Guatemala e República das Filipinas possibilitam o financiamento de 100% da propriedade adquirida dentro de um limite de recursos pré-estabelecido por família. Desses casos, cabe destacar que na Guatemala muitos beneficiários pensaram que os valores iriam ser subsidiados pelo governo, enquanto outros não sabiam que se tratava de um financiamento. Na Colômbia, o financiamento é de até 70% do valor da propriedade dentro do limite de recursos por família, os 30% restantes são de responsabilidade dos beneficiários que poderiam ter acesso a estes recursos pelo sistema bancário.

Ao se pensar que o público alvo dos programas de reforma agrária são trabalhadores em sua maioria pobres ou miseráveis, com nenhuma ou pouca terra, desenhar uma política de financiamento parcial é ser incoerente com os propósitos do programa e cria possibilidades de acesso ao financiamento por agentes que estão fora do público a ser atendido, uma vez que na Colômbia não existem critérios de elegibilidade.

Outro ponto negativo do financiamento parcial é que cria mais uma etapa para os beneficiários que irão utilizar os recursos do sistema bancários, tornando o processo mais lento e possibilita que alguns elementos interfiram no andamento do processo, uma vez que é difícil acreditar que uma população predominantemente analfabeta ou com formação educacional mínima possua conhecimento bancário suficiente para tomar as decisões corretas.

O processo de seleção também apresenta suas particularidades em cada país. Na África do Sul são elegíveis aqueles que possuírem pouca ou nenhuma terra e que seu rendimento não ultrapasse um valor pré-estabelecido. Na Colômbia não existem critérios de elegibilidade, e a principal justificativa é que o cenário rural colombiano é socialmente homogêneo na pobreza e que existe relação entre a concentração de terras e a pobreza rural naquele país. Dessa forma, onde existem grandes propriedades

inativas ou subutilizadas possivelmente existem produtores que demandam terra. Ou seja, seria a aplicação prática da proposição de que, em ambientes de pobreza massiva, não valeria a pena ter custos de seleção, já que a probabilidade de um não-pobre receber um benefício distribuído aleatoriamente é mínima.

Na Guatemala os beneficiários potenciais são os trabalhadores com pouca ou nenhuma terra que se enquadrem dentro da linha da pobreza, forma semelhante adotada nas Filipinas. Com exceção da República das Filipinas onde os níveis de pobreza estão mais amenos, os demais países possuem como característica semelhante no processo de seleção enquadrar praticamente toda a população rural, daí então a necessidade de adotar outros critérios de elegibilidade (p.ex. experiência em atividades rurais, número de filhos, etc.).

Em todos os países, os resultados obtidos pela reforma agrária de mercado têm sido inferiores ao planejado inicialmente. Possivelmente, a euforia inicial sobre a viabilidade do programa tenha motivado metas irrealistas.

Na África do Sul foi planejado redistribuir aproximadamente 30 milhões de hectares em 5 anos (1995/1999), o prazo foi prorrogado para vinte anos e em dez anos de programa foram redistribuiu apenas 2,4 milhões de hectares, menos de 10% do planejado.

A Colômbia apresenta resultados um pouco melhores, inicialmente foi planejado redistribuir 1 milhão de hectares em cinco anos, mas esta meta não foi atingida e em dez anos de programa foram redistribuídos pelo mercado 340.000 hectares.

Na Guatemala, entre 1998 e 2005, foram redistribuídos 87.215,21 hectares, apenas 2,3% da área produtiva do país.

O único caso em que os resultados atingidos pela reforma agrária de mercado são expressivos é o da República das Filipinas. Os mecanismos de mercado deveriam ter um papel secundário no programa de reforma agrária, e a desapropriação seria o principal instrumento de aquisição de terras para redistribuição. Entretanto, houve uma inversão nos papéis e os mecanismos de mercado foram aqueles que mais redistribuíram terras na República das Filipinas. Esta inversão merece uma reflexão, pois na República das Filipinas qualquer terra pode ser desapropriada sem indenização para fins de reforma agrária e a opção por vender a terra diretamente aos beneficiários representa uma chance de ter um retorno financeiro pela perda da posse da propriedade.

As considerações acima, a nosso ver, não qualificam o programa como ruim ou inviável. Como

os resultados apresentados não configuram um avanço em comparação ao modelo tradicional, vale a sugestão de indicar a reforma agrária de mercado como uma política complementar ao modelo tradicional e não como uma política central de redistribuição de terras.

No próximo capítulo será apresentado um programa de redistribuição de terras pelo mercado praticado no Brasil.

CAPÍTULO 4 – UMA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO: PROGRAMA CÉDULA DA TERRA

O Programa Cédula da Terra - PCT foi o primeiro grande investimento em uma política fundiária apoiada no mercado no Brasil. Com apoio técnico e financeiro do Banco Mundial, o PCT foi implantado como piloto no final de 1997, com o discurso oficial de que seria uma política complementar às políticas de reforma agrária. Conforme o planejamento do programa, a execução foi encerrada em 2002, tendo atingido a meta de atender 15 mil famílias.

O objetivo deste capítulo é apresentar os principais aspectos do Programa Cédula da Terra e as avaliações desenvolvidas por Buainain *et. al.* (1999, 2002, 2003) e Silveira *et. al.* (2007) sobre o processo de seleção, associativismo e processo de aquisição de propriedades.

Este capítulo está dividido em quatro partes. Na primeira parte, a concepção e os aspectos institucionais do programa são apresentados. Na segunda parte, os mecanismos e estrutura de governança do programa que possibilitariam uma maior eficiência *vis a vis* o modelo constitucional. Na terceira parte, enfatiza-se a importância do mercado de terras para a viabilidade do programa. Na quarta parte, são apresentados os principais resultados e conclusões de Buainain *et. al.* (1999, 2002, 2003) e Silveira *et. al.* (2007) sobre o processo de seleção, associativismo, aquisição de terras pelas associações.

4.1 – Concepção e aspectos institucionais do Programa Cédula da Terra

É no contexto das políticas de ampliação da política agrária, destacado no capítulo 1, que a reforma agrária de mercado, apesar de questionada, ganhou espaço no decorrer dos anos no Brasil. Anunciado pelos gestores como um instrumento complementar ao modelo tradicional, na realidade existia expectativa por parte dos gestores que o modelo apoiado no mercado pudesse substituir o modelo tradicional.

O Programa Cédula da Terra surgiu em fevereiro de 1997 no Estado do Ceará, como um projeto piloto dentro do Projeto São José. O projeto São José, em linhas gerais, era (é) um projeto de combate à pobreza rural financiado parcialmente pelo Banco Mundial. Sua gestão envolve entidades, Secretarias Co-participantes, Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDs) e Associações Comunitárias. O projeto São José financiava subprojetos de infra-estrutura e produtivos solicitados

pelos produtores, através de associações comunitárias legalmente constituídas. A princípio, o São José não previa uma linha de financiamento para aquisição de terras, e os financiamentos eram destinados para a melhoria das propriedades rurais. Entretanto, através de um fundo criado pelo governo estadual/Banco Mundial, o financiamento para aquisição de terras foi introduzido para acomodar a crescente pressão do movimento social no estado. Eis que surge a chamada Reforma Agrária Solidária, que mais tarde se transformaria no projeto piloto chamado Cédula da Terra.

O PCT foi criado para atender 15 mil famílias no prazo de três anos; o público alvo eram os trabalhadores rurais sem terra (assalariados, parceiros, arrendatários) e os produtores rurais (proprietários ou não) que não possuíam terra suficiente para prover o sustento da família. O programa abrangeu cinco unidades da federação: Bahia, Ceará, Maranhão, norte de Minas Gerais e Pernambuco.

O PCT foi conceitualmente desenvolvido como um programa descentralizado, conduzido pelos Estados sob supervisão de uma unidade central, vinculada ao então gabinete do Ministro Extraordinário de Reforma Agrária. Esta unidade central estabelecia critérios gerais para o processo de distribuição de ativos, provê os fundos para financiar os projetos e deveria deixar aos beneficiários a decisão de escolher a terra, negociar sua aquisição e definir os projetos produtivos a serem implantados. Sem dúvida que a participação direta dos Estados significava, de fato, um passo no sentido da descentralização. No entanto, em outros países, os programas também delegaram tarefas ao poder local – no caso da Colômbia, os municípios – e a descentralização não parece ter funcionado tão bem como se esperava.

O Programa definia as características gerais da população de possíveis beneficiários e as condições de acesso, sem selecionar prévia e diretamente os participantes. A participação era associativa e não individual; apenas associações podiam participar e a escolha dos beneficiários era feita pelas próprias associações que se candidatavam para participar do programa.

Os interessados aptos para atender os requisitos formais de participação deveriam associar-se a outros candidatos também aptos, e pleitear a entrada no programa. A terra não era doada e sim comprada, distinguindo do modelo tradicional.

Em tese, esses procedimentos criariam uma estrutura de governança do programa eficiente e evitariam os diversos problemas do modelo tradicional (Capítulo 2, item 2.2).

Os recursos iniciais do Programa totalizaram US\$ 150 milhões, dos quais US\$ 45 milhões oriundos de recursos do governo federal para a aquisição de terras, US\$ 90 milhões provenientes de

empréstimo do Banco Mundial, US\$ 6 milhões aportados pelos governos estaduais participantes, e US\$ 9 milhões correspondentes à contrapartida das comunidades aportadas, principalmente sob forma de força de trabalho. Esse montante de recursos, por sua vez, deveria ser 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, 1997). Oficialmente, os recursos pelo Banco Mundial seriam utilizados somente para investimentos complementares, enquanto os recursos para a compra de terras viriam do governo federal.

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 US\$ 1.300 a fundo perdido como ajuda para instalação. O PCT era composto basicamente por dois componentes:

- O Subprojeto de Aquisição de Terras (SAT) era o fundo destinado para a compra da terra. Até 1999 o financiamento tinha um prazo de até 10 anos para a amortização da dívida, e um limite de três anos de carência; em 1990 o prazo de amortização passou para 20 anos para se adequar às condições do Banco da Terra;
- Subprojeto de Investimentos Comunitários (SIC) provê recursos para investimentos comunitários, definidos pelo próprio grupo de beneficiários em três áreas básicas: infraestrutura, produtiva e social.

Para incentivar a negociação entre as partes, o montante de subsídios e de recursos livres para investimentos produtivos variava conforme o valor do SAT, de forma que quanto menor fosse o SAT maior seria o valor SIC. Traçando uma análise sob a ótica do mercado de terras, o esquema faz sentido e é lógico, uma vez que uma propriedade mais barata precisaria de melhorias, ou seja, de mais financiamento via SIC. A equação que orienta o financiamento é dada por

$$SS = 6900 - 0,5 \text{ CF} - 1.300$$

$$SS = \text{Subsídio e CF} = \text{Valor pago pela Terra}$$

Um aspecto importante é que as propriedades a serem adquiridas pelo fundo SAT não devem concorrer com os processos de desapropriação do INCRA, ou seja, as propriedades a serem adquiridas

pelo PCT devem ser produtivas.

Os critérios gerais que orientavam a compra da terra deveriam ser (Buainain *et. al.*, 1999):

- a) Apresentar potencialidade para exploração sustentável dos recursos naturais e para gerar, com baixo nível de investimento adicional, condições para sustentar as famílias beneficiárias e pagar o empréstimo;
- b) Preços de aquisição das propriedades compatíveis com os preços normalmente praticados no mercado e com a localização, fertilidade natural e potencial de uso econômico da terra;
- c) Cumprir todos os requisitos legais que regem o registro e transferência por compra e venda de imóveis rurais (posse legítima, livre de qualquer pendência dominial, hipotecas, penhora ou outro impedimento);
- d) Possuir boas condições de acesso, aguadas, razoável infra-estrutura;
- e) Dispor de áreas adequadas para absorver o número de famílias beneficiárias; neste sentido, a área do imóvel por família não deveria ser inferior ao módulo mínimo de parcelamento da região onde se situar;
- f) Não estar localizada nas proximidades de reserva indígena não demarcada;
- g) Não ser ocupada com florestas primárias.

Caberia aos governos estaduais a verificação e a garantia de inexistência de problemas com os títulos de propriedade das terras, bem como a responsabilidade de assegurar que o preço do ativo negociado entre os beneficiários e os proprietários estivesse dentro dos limites aceitáveis. Além disso, deveriam prestar assistência técnica e construir infra-estrutura, como vias de acesso e extensão da rede elétrica.

Os recursos do fundo SIC deveriam ser investidos para possibilitar melhorias na condição de vida dos beneficiários imediatamente.

O processo de seleção dos beneficiários deveria seguir, no mínimo, os critérios gerais de elegibilidade do Programa. Para ser contemplado com o empréstimo, era necessário ter simultaneamente os seguintes pré-requisitos:

1. Ser produtor rural sem terra ou ser proprietário de terra caracterizada como minifúndio;
2. Ser chefe de arrimo de família, incluindo mulheres na mesma posição;

3. Ser maior de idade ou emancipado;
4. Ter tradição em atividades agropecuárias;
5. Manifestar intenção de adquirir, através de uma associação de produtores, propriedade rural que lhe permita desenvolver atividades produtivas sustentáveis;
6. Apresentar um ou mais proprietários dispostos a vender-lhe o imóvel, negociado previamente nas condições especificadas pelo programa e;
7. Assumir o compromisso de reembolsar as quantias financiadas para a aquisição do imóvel.

Entretanto, pelo caráter descentralizado do PCT, os Estados adotaram/priorizaram diferentes critérios de seleção. Buainain *et. al.* (1999) aponta que nos estados de Pernambuco, Maranhão e Ceará, os órgãos responsáveis não definiram procedimentos ou regras especiais para seleção, baseando-se nos critérios gerais do programa. Em Minas Gerais o procedimento adotado foi diferente, e formou-se uma comissão com participação do setor público e agentes da sociedade para coordenar o processo de seleção. Após a divulgação do programa, os interessados se apresentavam, eram entrevistados e preenchiam uma ficha com informações sobre sua situação sócio-econômica. Cada entrevistado recebia uma nota, a partir da qual se compunha uma lista de pessoas para integrar as associações que seriam criadas. Na Bahia, depois de uma filtragem inicial pelo CORA (Coordenação de Reforma Agrária e Associativismo) com base nos critérios gerais de elegibilidade do programa, a lista de beneficiários era preparada pelos próprios interessados.

4.2 – Estruturas de governança eficientes: A contribuição brasileira no debate teórico sobre reforma agrária de mercado

A estrutura de governança utilizada para analisar o PCT é definida como um conjunto de formas organizacionais que condiciona o relacionamento entre agentes que estão empenhados em uma ou mais atividades econômicas, determinando os incentivos individuais e a alocação de 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 prêmio e punição utilizados pelo grupo, e o arcabouço legal/institucional da economia que ampara as regras de convivência e os contratos estabelecidos entre

os agentes (Rabelo e Silveira, 1999).

Em teoria, as formas organizacionais do PCT que o distinguem do programa constitucional de reforma agrária são justamente as apontadas por Buainain *et. al.* (1998, p. 24) como as principais características⁷ do programa. São elas:

- O PCT é concebido como um programa descentralizado. Estabelece critérios gerais vigentes para o processo de redistribuição de ativos de uma determinada região e provê fundos para o apoio das iniciativas dos próprios beneficiários. Fixa um preço limite para a aquisição dos lotes de terra e para o financiamento global e deixa aos próprios beneficiários a decisão de escolher os lotes, negociar sua aquisição e definir os projetos produtivos a serem implementados;
- É um programa que se funda na idéia de auto-seleção dos beneficiários. O Programa não seleciona os participantes, mas apenas define as características básicas da população de possíveis beneficiários e as condições de acesso. A partir daí, são os próprios interessados que buscam qualificar-se para participar do Programa, sendo atendidos pelo critério da fila – pelo menos em tese;
- A participação no Programa é associativa e apenas associações de produtores podem receber créditos;
- O ativo terra não é "distribuído", mas adquirido através de uma operação de crédito fundiário (complementado por outras linhas de crédito) contratada pela associação beneficiária e o agente financeiro do Programa. As condições do empréstimo seguem a evolução da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) e, depois de decorrida a carência, o empréstimo deve ser pago anualmente, sob pena de perda da terra. A obrigação do pagamento da terra deveria criar incentivos à produção e reduzir o custo de monitoramento por parte dos órgãos financiadores;
- Autonomia dos beneficiários. As associações têm total autonomia para tomar as decisões sobre a utilização dos recursos financiados e sobre a estratégia produtiva a ser seguida, inclusive a distribuição de terras entre as famílias sócias e o uso das terras comuns e das

⁷ As características são semelhantes às apontadas no capítulo 2 sobre a reforma agrária de mercado.

parcelas individuais. Os benefícios são apropriados pelas famílias e os compromissos financeiros são da associação, mas de responsabilidade solidárias dos sócios.

São estas características do programas que, se efetivamente cumpridas, resultariam em uma estrutura de governança eficiente, conforme aponta Buainain *et. al.* (1998, p. 25-26) pelas seguintes razões:

- Seleção de ativos de melhor qualidade: como a terra é comprada, supõe-se que os beneficiários, que serão seus proprietários e terão que pagar por ela, selecione propriedades para gerar renda suficiente para o seu pagamento e sustento da família. A forma associativa na própria aquisição reduziria erros de avaliação individual e permitiria compatibilizar as características das terras às aptidões dos compradores, à disponibilidade de recursos e ao projeto de desenvolvimento.
- Melhor seleção dos beneficiários: além de ter um custo menor, o processo de auto-seleção praticado no PCT permitiria superar os problemas normalmente encontrados nos processos de seleção para assentamentos. A aquisição de terra via mercado geraria um “conjunto de oportunidades” abertas a todos os indivíduos previamente definidos como publico meta, sujeitas a uma “série de restrições” como o de pagar os empréstimos tomados. Desta maneira, diminuiria o impacto de “aventureiros” ou de trabalhadores sem tradição rural que poderiam se motivar pela aquisição da terra. Apenas aqueles que estivessem dispostos a atender às condições e objetivos produtivos se interessariam pelo programa;
- Eficiência alocativa e produtiva: a adequação da propriedade ao perfil e aptidão dos produtores reduziria os problemas de ineficiência associados à qualidade da terra e do seu entorno; a seleção de beneficiários com características socioeconômicas adequadas para explorar as oportunidades criadas pelo acesso a terra, os problemas provocados por erro de seleção. Em conjunto, seleção de terras e beneficiários adequados, levaria a projetos sustentáveis.

Dentre as características que definem o PCT, o processo de seleção, o caráter associativo e processo de aquisição de propriedades, não apenas o distingue do outro como também são cruciais para justificar a virtuosidade da estrutura de governança. No entanto, as influências exercidas durante estas

etapas do programa, podem modificar essas características e resultar em uma estrutura de governança não eficiente.

Esta é nossa hipótese, que sustentaremos com base nas evidências e argumentos dos próprios pesquisadores que sustentam a virtuosidade do PCT. Dada a importância atrelada a esses componentes, estudar e analisar estas características são importantes para compreender ou justificar os resultados atingidos.

4.3 – Comentários sobre as evidências e conclusões dos estudos da FECAMP sobre o processo de seleção, associativismo e processo de aquisição de terras

Formada pelo Convênio FECAMP/NEAD para estudar as características e a evolução do PCT, a equipe de Buainain *et. al.* (1999, 2002, 2003) realizou vários estudos de avaliação do programa. A Avaliação Preliminar do PCT (1999), realizada em 1999; o Estudo de Avaliação de Impactos e Perfil socioeconômico dos beneficiários (2002), realizado em 2001, e Estudo de Avaliação de Impactos – Relatório Final (2003) em 2003. Em 2006/2007, a mesma equipe, sob coordenação de Silveira, realizou um novo estudo, tendo como base a mesma amostra da pesquisa de 2001. Este conjunto de trabalhos constitui a principal base de informações e análise do PCT, tendo sido utilizado por Borrás (2003b), Pereira (2004, 2006), Sauer (2006) entre outros.

4.4.1 - Processo de seleção

Buainain *et. al.* (1999) destacam que “uma das características do PCT é que se funda na idéia de auto-seleção”. Como já se comentou antes, a hipótese é que neste tipo de seleção, se bem desenhada, favorece a escolha de beneficiários interessados e preparados para explorar produtivamente a propriedade. Além de ser um instrumento útil para reduzir os custos de identificação do público alvo e custos de monitoramento pós-seleção e eventuais erros de seleção. A expectativa era que o processo de auto-seleção realmente funcionasse e contribuísse para o sucesso do Programa.

A hipótese dos formuladores, adotada por Buainain *et. al.* (1999), a aquisição da terra via mercado e a necessidade de pagar os empréstimos condicionaria positivamente a auto-seleção: apenas aqueles indivíduos com perfil adequado para aproveitar oportunidades criadas pela compra da terra e dispostos a cumprir as obrigações adeririam ao Cédula (Buainain *et. al.*, 1999, p. 6).

O sucesso do processo de auto-seleção é a chave para o sucesso ou insucesso do programa, pois parte relevante das hipóteses sobre a “virtuosidade” da governança depende dos beneficiários, protagonistas de todo o programa (formação de associações, aquisição de terras, definição dos destinos do fundo SIC, definição da produção). Beneficiários inaptos levam a diversos riscos no decorrer do projeto, como por exemplo, adquirir terras de baixa qualidade, não se empenhar, desistir à primeira dificuldade.

Pela importância incorporada do processo de seleção, teria sido útil que o tema tivesse merecido estudos mais aprofundados. O processo é avaliado apenas na fase preliminar (Buainain *et. al.*, 1999). Em Buainain *et. al.* (2002) o enfoque esteve dirigido em analisar quem foi “auto-selecionado” e se estes beneficiários se distinguem de outros grupos que são atendidos por programas sociais, enquanto em Buainain *et. al.* (2003) o tema não foi abordado.

A primeira avaliação do processo de seleção esteve no contexto de Buainain *et. al.* (1999), foram levantadas informações que frustraram o esboço teórico de que os beneficiários deveriam se auto-selecionar. Pelo menos para o início do programa, Buainain *et. al.* (1999, p. 46) concluem que “na prática, este processo não vem ocorrendo de forma tão “pura” (...) nesta fase inicial parte relevante dos beneficiários foi de fato ‘selecionada’ —na verdade “escolhida”— para participar do Programa”.

A arbitragem exercida no processo de seleção variou entre os estados:

Na Bahia, por exemplo, os responsáveis parecem ter arbitrado em favor dos mais pobres em detrimento de grupos elegíveis, mas que não se encontravam em situação de pobreza tão aguda. Em Minas Gerais a seleção parece ter sido afetada pela intervenção dos prefeitos municipais, que influenciaram em favor de certos grupos (HOMEM DE MELLO, 2004, p. 109).

Estes eventos distorceram a concepção teórica do programa, e podem ter prejudicado o desempenho do PCT.

Dois caminhos podem ser indicados para compreender o processo real de seleção no PCT. A primeira linha deve-se aos esforços políticos em impulsionar rapidamente o programa. O contexto em 1998, quando o PCT foi efetivamente colocado em marcha, era o característico de ano eleitoral. O Governo Federal dos Estados participantes tinham interesse político eleitoral – legítimo, desde que não produza distorções – em selecionar o maior número possível de famílias beneficiárias e cumprir as metas previstas. O contexto era também caracterizado por acirrado debate político e ideológico sobre o programa. Movimentos sociais, tendo à frente o MST e a CPT, com participação de ONG’s internacionais, militavam contra o programa, tanto na mobilização de massas quanto pressionando o

Congresso Nacional, Governo Federal e o próprio Banco Mundial. Interessava, portanto, agilizar a implementação, até para contar com o apoio dos beneficiários, e daqueles que, pelo efeito demonstração, passariam a ter expectativas de obter terra por meio do PCT. Este contexto contribui para entender – e explicar – a indicação dada por Buainain *et al.* (1999) “de um certo ‘dirigismo’ no processo de seleção do 1º grupo de beneficiários”, representados pela amostra da pesquisa realizada em 1999. Ainda que os autores não tenham apontado evidências de vazamento para não-pobres, não parece haver dúvida (e isto será demonstrado adiante) de “poluição” do processo de auto-seleção.

A segunda linha seria a incapacidade dos beneficiários tomarem a iniciativa tal como o previsto. Em ambas as linhas existem um componente que sempre esteve e ainda esta presente nas ações de combate a pobreza rural: o assistencialismo, clientelismo. Assim, cria-se uma expectativa dos meios políticos em ofertar os benefícios da política pública, em se apropriar da paternidade política dos benefícios mesmo que a sua concepção da política seja contrária a este tipo de ação; e, por outro, a população pobre está acostumada a “esperar” o governo levar os benefícios e ficar agradecida aos políticos que “viabilizaram” as “benfeitorias”. Isto leva a um círculo vicioso que prejudica toda a concepção de uma política conduzida pelo mercado, baseada na autonomia dos agentes.

Buainain *et al.* (1999) e Homem de Mello (2004) confirmam os argumentos que o processo de seleção foi afetado por um conjunto de fatores.

- Contexto no qual o programa foi implantado, caracterizado tanto pelas eleições gerais de 1998 como pela forte resistência colocadas pelos movimentos sociais à proposta de comprar terras para fins de reforma agrária. Ambos os fatores acabaram impondo certa pressão no primeiro momento da implantação do Programa. Lançado em dezembro de 1997, começou a operar de fato em 1998, ano eleitoral. A maioria dos projetos visitados foi implantada em poucos meses no período imediatamente anterior às eleições. Em quase todos os estados observou-se forte orientação do programa em razão do calendário eleitoral, e isto pode ter enviesado o processo de seleção, que demanda um tempo para a difusão da informação sobre o programa, escolha e negociação da terra, preparação dos grupos associativos, dos papéis exigidos e assim por diante. A oposição ao programa também contribuía para acelerar o processo na medida em que era preciso responder, com ações e evidências de viabilidade, às restrições colocadas pelos opositores.

- Intervenção/participação dos órgãos públicos responsáveis pelo programa nos vários estados.
- Efeito da seca sobre o processo de seleção. O primeiro ano de implantação deu-se durante uma severa estiagem que atingiu praticamente todo o Nordeste, e o programa acabou sendo parcialmente dirigido para socorrer as populações atingidas, mais uma vez modificando a operação do mecanismo de seleção.

Uma vez diagnosticado que o mecanismo de seleção dos beneficiários sofreu interferências e não foi executado como planejado – ou segundo a concepção – o que para os críticos desqualifica o programa – a análise voltou-se para os resultados do processo de seleção e exame do perfil dos beneficiários para verificar vazamentos socioeconômicos e inserção social das famílias antes de ingressar no programa.

Um dos objetivos da avaliação preliminar era contribuir para identificar se os beneficiários enquadravam-se, de fato, nos critérios gerais de elegibilidade definidos pelo Programa. Os resultados seriam úteis para sinalizar a existência de irregularidades nos trâmites burocráticos do PCT. Entretanto, as informações sobre o perfil dos beneficiários podem ser úteis para outro objetivo: a avaliação do próprio processo de seleção por meio da análise do perfil. No fundo a pergunta não era se as famílias que se auto-selecionaram tinha o perfil esperado, mas sim se os agentes externos tinham selecionado corretamente os beneficiários.

As Tabela 10, Tabela 11 e Tabela 12 informam as características básicas dos beneficiários que permitem traçar um perfil geral dos beneficiários na fase inicial do programa.

A Tabela 10 traz informações referentes aos aspectos demográficos. A idade média dos beneficiários era de 39,4 anos, sendo a maioria do sexo masculino. Verifica-se uma baixa incidência de idosos (3,8%) e mais da metade dos beneficiários (56,6%) tinha idade entre 22 e 40 anos. Se admitirmos como produtivos os beneficiários com idade acima de 21 anos e menos que 61 anos, a incidência deste intervalo era de 96,5% dos beneficiários do PCT. Estes valores revelam uma estrutura apta às necessidades produtivas dos projetos do PCT.

Tabela 10 – Indicadores demográficos dos beneficiários

Indicadores	Valor	Desvio Padrão	Intervalo de Confiança¹	
			Limite Inferior	Limite Superior
Aspectos Demográficos				
Idade Média (anos)	39,4	1,1	37,6	41,2
Homens (%)	88,2	2,9	83,3	93
Mulheres (%)	11,8	2,9	7	16,7
Idade				
Até 21 anos	2,7	(2)	(2)	(2)
Entre 22 e 40 anos	56,6	4,5	46,3	60,9
Entre 41 e 60 anos	39,9	4,3	32,8	47
Acima dos 61 anos	3,8	(2)	(2)	(2)

Fonte: Buainain *et. al.* (1999)

(1) Intervalo com 90% de confiança

(2) O reduzido número de observações não permite estabelecer um intervalo de confiança

O nível de educação dos beneficiários era muito baixo, o que dificulta a adoção de técnicas produtivas que requerem um conhecimento mínimo de leitura, pois nem sempre o técnico está presente nas associações. Dos beneficiários consultados, 31,7% era analfabeto e próximo da metade (47,1%) tinham feito o antigo primário (1ª a 4ª série). Somente por estes dois indicadores de escolaridade é possível afirmar que a maioria dos beneficiários tinha uma instrução mínima. Muito se tem discutido sobre a relação entre educação e pobreza e cada vez mais essa hipótese se confirma.

Tabela 11 – Nível de Educação dos Beneficiários

Indicadores	Valor	Desvio Padrão	Intervalo de Confiança¹	
			Limite Inferior	Limite Superior
Nível Educacional				
Analfabeto (%)	31,7	4	25,2	38,2
Lê e escreve (%)	4,5	(2)	(2)	(2)
Pré-escola (%)	0,7	(2)	(2)	(2)
1ª a 4ª série	47,1	4,5	39,7	54,5
5ª a 8ª série	13,1	3,4	7,5	18,7
Ensino médio ou superior	3	(2)	(2)	(2)

Fonte: Buainain *et. al.* (1999)

(1) Intervalo com 90% de confiança

(2) O reduzido número de observações não permite estabelecer um intervalo de confiança

O local de trabalho dos beneficiários antes de ingressarem no PCT também é importante para diagnosticar quem são estes beneficiários, no caso, de que atividades vieram. Conforme destaca a

Tabela 12, a maioria dos beneficiários (88,9%) tinha como local de trabalho a zona rural, sendo que do total das ocupações, 55% trabalhava como diarista e não era proprietário de áreas (54,2%). Apenas 7,1% tinham propriedades, Dentre os proprietários, a maioria é formada de pequenos proprietários e minifundistas que desempenhavam atividades complementares em terras de terceiros, seja como diaristas, parceiros, arrendatários e até mesmo em frentes de emergência. Enquanto a ocupação em atividades não agropecuárias (11,9%) nas quais se incluíram atividades de carpinteiro, costureiro, costureira, tapeceiro, pedreiro, funileiro, oleiro, barbeiro, vigia e vendedor. Possivelmente esta associada àqueles que tinham como local de trabalho a zona urbana (8,5%).

Tabela 12 – Ocupação prévia dos beneficiários

Indicadores	Valor	Desvio Padrão	Intervalo de Confiança¹	
			Limite Inferior	Limite Superior
Ocupação do beneficiário antes de entrar para o programa				
Proprietário (%)	7,1	2,2	3,5	10,8
Não proprietário (%)	54,2	3,6	48,3	60
Extrativismo (%)	7,1	1,8	4,2	10
Atividades mais qualificadas (%)	6,7	2	3,3	10
Diarista (%)	55,5	3,9	49	62
Frente de emergência (%)	5,9	1,5	3,5	8,4
Ocupações não agropecuárias (%)	11,9	3,4	6,4	17,5
Comerciante (%)	3,9	(2)	(2)	(2)
Dona de casa (%)	2	(2)	(2)	(2)
Ocupações especiais (%)	2,5	(2)	(2)	(2)
Sem ocupação (%)	0,5	(2)	(2)	(2)
Local de trabalho do beneficiário				
Zona Rural (%)	88,9	2,7	84,5	93,2
Zona Urbana (%)	8,5	2,3	4,7	12,3
Zona Rural e Urbana (%)	2,6	(2)	(2)	(2)

Fonte: Buainain *et. al.* (1999)

(1) Intervalo com 90% de confiança

(2) O reduzido número de observações não permite estabelecer um intervalo de confiança

A renda média mensal estimada por Buainain *et. al.* (1999, p. 64) para os beneficiários antes de aderirem ao PCT correspondia a aproximadamente 73% do salário mínimo vigente em 1998 que na época era de R\$ 130,00.

As informações apresentadas acima comprovam que o público atendido tinha as características

necessárias para o programa, ou seja, quem selecionou conseguiu adequar as necessidades de ambas às partes (programa e pobre rural). Entretanto, Buainain *et. al.* (1999b, p. 85) indicam que “preliminary analysis has shown that, though poor, beneficiaries of the Cédula are not extremely poor. The typical beneficiaries live in small houses, with two or three rooms, located on rural villages or the outskirts of the county. They have no meaningful productive assets”

Esta pode ser considerada uma primeira tentativa de diferenciar os beneficiários do PCT com os demais agentes pobres das áreas rurais. Por sinal, a preocupação em distinguir os beneficiários do PCT torna-se o principal objetivo das análises seguintes desenvolvidos por Souza Filho *et. al.* (2001) e Buainain *et. al.* (2002).

A análise desenvolvida por Souza Filho *et. al.* (2001) compara os resultados da amostra do PCT com os dados da PNAD rural para as mesmas regiões atendidas pelo programa. A idéia fundamental foi testar, por meio de um modelo Logit, as diferenças entre os beneficiários e não-beneficiários, para algumas variáveis de importância para a análise do programa.

As perguntas que norteiam o trabalho desses autores são: aqueles que escolheram o programa Cédula da Terra podem ser identificados por algumas características sócio-econômicas, que também sintetizam uma história de vida e escolhas feitas no presente e passado? Existe um grupo que pode ser identificado como beneficiário do Programa Cédula da Terra? Este grupo tem um perfil consistente com o arquétipo de beneficiário ideal do programa?

As variáveis escolhidas procuram indicar características das famílias que podem qualificar o grupo de beneficiários vis a vis a população pobre que teoricamente poderia participar do Programa; procurou-se, também, selecionar características que podem afetar o desempenho das famílias como beneficiárias do programa.

Quadro 2 – Definição das variáveis independentes

GÊNERO	Variável dummy que indica gênero, assume o valor de 1 se o chefe do domicílio for mulher e 0 caso contrário
MIGRAÇÃO 1	Variável dummy que indica há quanto tempo o beneficiário vive no mesmo município. Assume o valor de 1 caso o beneficiário viva continuamente no mesmo município há até 4 anos, 2 para até 9 anos, 3 para até 10 anos ou mais e 4 caso tenha vivido no mesmo município desde que nasceu.
MIGRAÇÃO 2	Variável dummy que indica há quanto tempo o beneficiário vive no mesmo estado. Assume o valor de 1 caso o beneficiário viva continuamente no mesmo estado há até 4 anos, 2 para até 9 anos, 3 para até 10 anos ou mais e 4 caso tenha vivido no mesmo estado desde que nasceu.
RENDA	Renda total domiciliar
ADULTOS	Número de total de indivíduos entre 14 e 60 anos por domicílio
CRIANÇAS	Proporção de crianças em idade escolar (abaixo de 14 anos) em relação ao total de moradores por domicílio.
BENS	Variável dummy que indica a existência de bens duráveis no domicílio. Assume o valor de 1 caso o domicílio possua um conjunto de bens duráveis (TV, geladeira e fômo) e 0 caso contrário.
ATIVOS	Variável dummy que indica posse de um conjunto de ativos. Assume valor 1 se o domicílio possui algum tipo de imóvel (casa, terreno, terras) e 0 caso contrário
EDUCAÇÃO	Variável dummy que indica escolaridade. Assume o valor 1 se o chefe do domicílio é analfabeto, 2 caso tenha entre 1 e 2 anos de estudo, 3 caso tenha entre 4 e 7 anos, 4 para 8 a 10 anos e 5 para 11 anos ou mais.
VILAREJO	Variável dummy que indica a localização do domicílio. Assume o valor 1 caso o domicílio se encontre num vilarejo rural e 0 caso contrário.

Fonte: Souza Filho *et. al.* (2001)

Homem de Mello (2004) explica a utilização das variáveis e suas hipóteses.

- A variável GÊNERO, que indica o sexo do beneficiário, foi incluída devido à importância da “questão de gênero” no processo da reforma agrária, a hipótese mais provável é que haja um predomínio do homem como titular.
- As variáveis MIGRAÇÃO 1 e 2 busca caracterizar em que medida o programa está atraindo famílias de outras localidades, que se mudam dos locais de origem para obter terra. De outro lado, a experiência de migração é considerada como *proxy* para um conjunto de características não observáveis e que poderiam ser desejáveis, entre as quais empreendedorismo, iniciativa e vivência.

- A variável RENDA carrega a hipótese que PCT, por suas características, estaria atraindo os pobres com nível de renda mais elevado.
- A variável ADULTOS carrega duas hipóteses: de um lado, a de que o Programa atrairia famílias mais jovens que famílias cujo chefe tem idade mais avançada, e de outro que a proporção de adultos na família afeta o desempenho na medida em que eleva a capacidade de trabalho e reduz as despesas com o sustento de pessoas fora de idade de trabalhar, facilitando, portanto, tanto a geração de riqueza como de excedente acumulável. Este último aspecto é também captado pela variável CRIANÇAS.
- As variáveis BENS e ATIVOS procuram identificar o perfil patrimonial da população que está buscando o programa. Também aqui caberia a hipótese de que o PCT atrairia famílias com maior dotação patrimonial que a média dos pobres, e que isto é desejável na medida em que facilitaria o deslanche dos projetos já que as famílias poderiam canalizar mais recursos para a acumulação produtiva que para atender carências muito básicas.
- A variável EDUCAÇÃO tem como hipótese que o PCT também estaria atraindo famílias com nível de educação mais elevado que a média dos pobres.
- Finalmente, a variável VILAREJO tem como hipótese que o programa tem maior atratividade para famílias que vivem em pequenas comunidades rurais, caracterizadas como vilarejos ou povoados, e que este também é um atributo desejável. A
- Tabela 13 destaca os resultados do modelo logit.

Tabela 13 – Modelo Logit

Variáveis	Coeficientes	P[Z>=z]	Efeito Marginal	P[Z>=z]
Constante	-3,8989	0,00000	-0,12795	0,00000
Migração 1	-0,51246	0,00000	-0,01682	0,00000
Migração 2	0,18019	0,08884	0,00591	0,08870
Vilarejo	1,385	0,00000	0,04545	0,00000
Renda	-0,000093341	0,25616	-3,06330	0,25732
Crianças	1,3871	0,00022	0,04552	0,00016
Adultos	0,47304	0,00000	0,01552	0,00000
Bens	0,88225	0,00003	0,02895	0,00004
Ativos	-1,0393	0,00000	-0,03411	0,00000
Educação	0,36885	0,00005	0,01211	0,00005
Gênero	0,088639	0,75665	0,00291	0,75697

Fonte: Souza Filho *et. al.* (2001)

Para conferir a experiência de vida dos beneficiários foram utilizadas três variáveis: MIGRAÇÃO 1, MIGRAÇÃO 2 e VILAREJO. Souza Filho *et. al.* (2001) assumem que um indivíduo obtém experiência de vida através da migração. O sinal do coeficiente de MIGRAÇÃO 1 é negativo, o que indica que quanto mais tempo um indivíduo viver no mesmo município, menor sua probabilidade de ser beneficiário do PCT. Um sinal positivo foi encontrado para o coeficiente de MIGRAÇÃO 2, indicando que aumento no tempo vivido no mesmo estado aumenta a probabilidade de pertencer ao grupo de beneficiários. Para estas duas variáveis, conclui:

These two variables indicate that the program is selecting people who are ‘locals’ at a state level, but have migrated around (within the state). Both characteristics are desirable since they are assumed to have better access to information regarding the regional land market, and are more integrated to the local social networks than outsiders. The fact that they have migrated, if even over short distances, may be taken as an indication of "life experience" (SOUZA FILHO *et. al.*, 2001, p. 36).

A variável VILAREJO teve sinal positivo e a alta significância confirmam que o Programa tende a selecionar as pessoas que residem em vilarejos ou comunidades rurais.

O próximo passo seria verificar se o nível de renda influi na decisão de aderir ao PCT. A variável RENDA apresentou baixo nível de significância, não permitindo a comparação entre beneficiários e não beneficiários. Souza Filho *et. al.* (2001, p. 37) pôde apenas concluir que “the income selection rule of the program has been satisfactorily attained”. Ou seja, a interferência no

processo de seleção não provocou distorções do tipo 1, que implicam beneficiar famílias não-pobres, com renda acima do limite definido pelas regras. Na verdade, neste caso, caberia até mesmo se perguntar em que medida este resultado não se deve exatamente à intervenção externa, que teria controlado vazamentos por meios burocráticos.

Para verificar o perfil familiar foram utilizadas as variáveis CRIANÇAS e ADULTOS. Os coeficientes de ambas foram positivos e significativos.

The conclusion drawn from this is that beneficiary families have a larger number of adult members, which is positive for their success, but also have a higher proportion of children. The latter could restrain investments during the first years of existence of the settlement, which is a period when capital must be built to increase land productivity. Failure to do so could jeopardize the program. However, in the future, when children become adults, households will have a good supply of workforce (SOUZA FILHO *et al.*, 2001, p. 38).

Um dos objetivos da análise da seleção era conferir em que medida o Programa havia selecionado pessoas com relativas posses, produtivas ou não, entre o público alvo. O sinal negativo do coeficiente de ATIVOS indica que os beneficiários são menos dotados em termos de um conjunto de ativos (uma casa, imóvel, ou terra). O sinal positivo do coeficiente de BENS, porém, indica que eles não se encontram no limite extremo de pobreza. Estes resultados indicam que o Programa selecionou pessoas que não puderam acumular ativos, mas que possuíam um conjunto de bens domésticos duráveis.

Uma característica desejável dos beneficiários é melhor educação, já que um maior nível de escolaridade é normalmente relacionado à adoção de inovação tecnológica na exploração agrícola. A literatura sobre o assunto mostrou que um nível alto de educação é correlacionado a melhor acesso à informação e integração social. Estas são características esperadas dos beneficiários do Programa (ser associado é uma condição para participar no Programa). A alta significância do coeficiente EDUCAÇÃO confirma esta hipótese. Também, “it shows that the governance structure of the program has been able to select people who are in better conditions to succeed” (Souza Filho, *et al.*, 2001, p. 39). Esta é a “conclusão forte” da equipe de pesquisadores da Unicamp sobre o assunto.

Finalmente, o modelo testou se o processo de seleção é viesado com respeito ao gênero. A baixa significância do coeficiente de GÊNERO mostra que este não é o caso aqui.

A associação das análises de Buainain *et. al.* (1999), Souza Filho *et. al.* (2001) e Homem de Melo (2004) permitiram traçar o perfil dos eleitos pelo processo de seleção na fase inicial do PCT.

Resumidamente, com base nos estudos, constatou-se que o PCT atraiu um grupo populacional com perfil distinto do conjunto de beneficiários potenciais. Tratava-se de famílias pobres, não extremamente pobres, com famílias grandes e percentual mais elevado de crianças do que as famílias da amostra de beneficiários potenciais; além disso, moram em vilas rurais e trabalhavam como diaristas ou pequenos agricultores sem terra. Tratava-se de famílias que apesar de pobres não haviam sido excluídos da economia local, e haviam logrado sobreviver no local de origem. Ao mesmo tempo, a análise revelou que o enraizamento não impediu o processo de migração temporário em busca de condições de sobrevivência.

Outra característica distintiva do grupo de beneficiários do PCT era o nível de educação, baixo, mas superior ao do grupo de beneficiários potenciais. Ou seja, o programa estava atraindo, pelo menos em seu início, famílias pobres, mas com um nível de qualificação um pouco superior ao nível médio dos pobres rurais.

Por estas evidências, Souza Filho et. al. (2001) conclui que: “The results obtained from descriptive statistics as well as from the logit model confirm that the governance structure of the program has indeed shaped a distinctive group of “self-selected” beneficiaries”. Esta afirmação merece uma ressalva, já destacada no início desta seção: o processo de auto-seleção não foi plenamente praticado no PCT e, por esta razão, a estrutura de governança praticada não corresponde à descrita por Buainain et. al. (1998).

O resultado da seleção é positivo, mas não pode ser atribuído à estrutura de governança do programa, sem a ressalva de que a estrutura que funcionou não corresponde àquela desenhada pela concepção e regras do Programa. De fato, os próprios autores, em mais de uma passagem, chamam a atenção para este ponto e argumentam que a estrutura de governança apresentou flexibilidade para ajustar-se às condições locais diferentes em cada estado.

Apesar do processo de seleção não ter respeitado plenamente o princípio da auto-seleção, verifica-se com base no perfil dos contemplados que o objetivo de atingir os pobres do meio rural foi alcançado. Com isso, neste caso específico (acesso à terra pelos pobres), a indicação e a formação de grupos de forma induzida pelas autoridades locais apoiada pela hipótese do perfil dos beneficiários não demonstrar experiência com instituições financeiras e contratos escritos, ou seja, dificilmente partiria dos próprios agentes a iniciativa de buscar os benefícios do programa e conseqüentemente menor seria o número de contemplados, pode ser encarada como positiva. É evidente que outros pontos, conforme

aponta a literatura sobre o assunto, seriam afetados negativamente pela prática induzida da seleção, vários dos quais apontados nas críticas pró-mercado ao modelo tradicional. De qualquer maneira, em que pese às “distorções” do processo, os resultados parecem ter sido positivos e por isto não nos parece correto utilizar parcialmente as informações dos relatórios para destacar os resultados como negativos, procedimento utilizado pelos críticos do PCT.

Utilizando uma nova base de dados, as informações sobre o processo de seleção do PCT levantadas em 2001, Buainain *et. al.* (2002) não deram continuidade no debate sobre as influências exercidas pelos órgãos responsáveis na seleção dos beneficiários. Chama atenção a ausência deste tipo de informação, pois ao ler o relatório tem-se a impressão de que o processo de seleção foi praticado adequadamente.

Uma das constatações de Buainain *et. al.* (2002) ao analisar o perfil dos beneficiários dos programas de reforma agrária (PCT e INCRA), é que os dois grupos de beneficiários tinham condições socioeconômicas (em um momento prévio a adesão aos programas) piores que os pobres rurais que não aderiram aos programas de reforma agrária. Esta constatação negou a hipótese de que o PCT estaria atraindo um grupo de pobres com condição patrimonial um pouco melhor que o conjunto dos pobres rurais (destacado acima e exaltado em Buainain *et. al.*, 1999), e reafirmou que o estado de pobreza tem prevalecido sobre os demais atributos desejáveis.

Buainain *et. al.* (2002) buscaram dar continuidade ao estudo de Souza Filho *et. al.* (2001) utilizando como parâmetros de comparações as informações do banco de dados do INCRA. A análise do resultado do processo de seleção parte da hipótese de que as diferenças entre os dois programas (PCT e INCRA) se refletiriam no perfil da população beneficiária de cada um, ou seja, que cada programa estaria atraindo e selecionando, dentre os pobres, famílias dotadas de características sócio-econômicas diferenciadas. No trabalho, buscou-se identificar possíveis características distintivas entre os beneficiários do PCT, INCRA e público-meta em geral (PNAD), as quais poderiam refletir as diferenças na concepção dos programas. O ponto central nesta comparação é que existia a expectativa por parte dos pesquisadores de que o público atendido pelo PCT tinha um perfil sócio-econômico e produtivo melhor do que os atendidos pelo INCRA.

As variáveis utilizadas para a construção do modelo logit que permitem traçar o perfil socioeconômico dos contemplados

Tabela 14 – Definição das Variáveis utilizadas nos modelos

Variável	Designação	Valores
Q6COD	Unidade da Federação	
Q3	Grupo amostral	1 = PCT; 2 = INCRA; 0 = PNAD
IDADE	Idade do entrevistado	variável intervalar
SEXO	Sexo do entrevistado	1 = masculino; 0 = feminino
VILLAGE1	Representa a localização da moradia em áreas urbanas ou rurais	0 = se a família morava em área estritamente rural antes de ingressar no projeto; 1 = se morava em povoado localizado em áreas rurais; 0 = se morava em área urbana
VILLAGE2	Representa a localização da moradia em áreas urbanas ou rurais	0 = se a família morava em área estritamente rural antes de ingressar no projeto; 0 = se morava em povoado localizado em áreas rurais; 1 = se morava em área urbana
AGUACAN	Água encanada	1 = se a moradia tinha água encanada em pelo menos um cômodo; 0 = em caso contrário
BANHEIRO	Banheiro	1 = se na moradia havia banheiro/sanitário; 0 = em caso contrário
LIXO	Lixo	1 = se o lixo do Domicílio era coletado (direta ou indiretamente) 0 = em caso contrário
ELETRICA	Energia elétrica	1 = se a fonte de iluminação do domicílio era elétrica 0 = em caso contrário
RDEPEN	Razão de dependência	relação menores de 14 anos / número total de moradores por domicílio
MIGRAUF	Tempo ininterrupto de moradia na UF	1 = de 0 a 4 anos; 2 = de 5 a 9 anos; 3 = 10 anos ou mais 4 = nunca migrou
MIGRAMUN	Tempo ininterrupto de moradia no município	1 = de 0 a 4 anos; 2 = de 5 a 9 anos; 3 = 10 anos ou mais 4 = nunca migrou
ANOSSESFA	Média de anos de estudo no domicílio	variável quantitativa discreta
ANOSEST	Anos de estudo do entrevistado	variável quantitativa discreta
NPORCOM	Nº de pessoas por cômodo no domicílio	variável intervalar
QUALIRES	Qualidade da residência	1 = domicílio com paredes externas de alvenaria e telhado de telha de cerâmica; 0 = em caso contrário
BENDSUR	Indicador de posse de bens de consumo duráveis	valor ponderado dos valores binários que representam a ocorrência dos bens. pesos: fogão =2; geladeira =2; freezer=3; rádio=1; telefone=3; tv a cores=2; tv preto e branco =1
DAPOS	Existência de rendimento de aposentadoria no domicílio	1 = se existe renda de aposentadoria; 0 = em caso contrário
DALUGUEL	Existência de rendimento de alugueis no domicílio	1 = se existe renda de alugueis; 0 = em caso contrário
DDOAC	Existência de rendimento de doações no domicílio	1 = se existe renda de doações; 0 = em caso contrário
DPENS	Existência de rendimento de pensão no domicílio	1 = se existe renda de pensões; 0 = em caso contrário
DTRABAL	Existência de rendimento de trabalho no domicílio	1 = se existe renda de trabalho remunerado; 0 = em caso contrário
ATIVPRIN	Atividade principal	1 = se o trabalho principal do entrevistado é agrícola; 0 = se o trabalho principal é não agrícola
CASAPRO	Casa própria	1 = se o domicílio é próprio; 0 = em caso contrário

Fonte: Buainain et. al. (2002)

O modelo Logit possibilita varias análises. No estudo de Buainain et. al. (2002) foram utilizados a comparação entre PCT e INCRA juntos *versus* PNAD, PCT *versus* PNAD e INCRA *versus* PNAD.

A Tabela 15 traz as estimativas do modelo Logit para a população PCT e INCRA *versus* PNAD. Nela podemos observar os valores dos coeficientes dos parâmetros estimados (B), erros-

padrões das estimativas (S.E.), o valor da estatística de Wald (análogo à estatística t na regressão linear múltipla), o número de graus de liberdade (Df), o nível de significância (Sig.) e o valor de *e* (Exp(B)) para o primeiro modelo.

Tabela 15 – Variáveis na equação – modelo logit (grupos PCT e INCRA versus PNAD)

VARIÁVEL	B	STDB	S.E.	Wald	Df	Sig.	Exp(B)
IDADE	,015	0,17869	,006	7,476	1	,006	1,016
SEXO(1)	1,221	-0,36007	,220	30,895	1	,000	3,391
VILLAGE1(1)	2,288	-0,79859	,154	220,731	1	,000	9,854
AGUACAN(1)	,461	-0,20892	,154	8,896	1	,003	1,585
LIXO(1)	,403	-0,15182	,174	5,361	1	,021	1,496
ELETRICA(1)	-,712	0,35281	,144	24,465	1	,000	,491
RDEPEN	1,364	0,321434	,281	23,534	1	,000	3,911
MIGRAMUN	-,345	-0,32447	,056	37,367	1	,000	,708
ANOSSESFA	,631	1,044344	,049	164,660	1	,000	1,879
ANOSEST	-,139	-0,28219	,036	14,651	1	,000	,870
NPORCOM	,133	0,100856	,077	2,965	1	,085	1,142
QUALIRES(1)	-1,292	0,612922	,127	104,214	1	,000	,275
DAPOS(1)	8,853	-1,17891	6,623	1,787	1	,181	6993,982
DPENS(1)	8,787	-0,82056	8,986	,956	1	,328	6546,990
DDOAC(1)	,764	-0,16253	,243	9,901	1	,002	2,148
DTRABAL(1)	-3,557	1,482051	,150	564,573	1	,000	,029
ATIVPRIN(1)	-1,833	0,4167	,219	69,749	1	,000	,160
CASAPRO(1)	-1,225	0,574624	,125	96,653	1	,000	,294
BENS DUR	-,184	-0,38044	,032	32,387	1	,000	,832
Constant	2,914	-1,31066	,463	39,625	1	,000	18,433

Fonte: Buainain *et. al.* (2002)

A variável VILLAGE apresentou resultado positivo e indica que famílias cuja moradia se localizava em núcleos urbanos rurais (em contraste com moradias localizadas em áreas estritamente rurais) possuem maior probabilidade de pertencer ao grupo de beneficiários do PCT ou INCRA.

O valor negativo (-0,345) do coeficiente da variável MIGRAMUN indica que quanto maior é o tempo ininterrupto de permanência no município do Projeto/Assentamento menor é a probabilidade de que o domicílio esteja no grupo de beneficiários (de um ou de outro dos programas considerados) em confronto com a probabilidade de não ser selecionado. Isso significa que o grupo de beneficiários possui uma parcela maior de indivíduos que migraram.

Para Buainain *et. al.* (2002, p. 168) “os sinais dos coeficientes das variáveis VILLAGE1

(positivo) e MIGRAMUN (negativo) indicam, conjuntamente, maior “experiência de vida” dos responsáveis pelos domicílios, que é uma característica desejável para o sucesso dos programas”. Esse resultado é consistente ao apresentado por Souza Filho et. al. (2001).

O aumento da relação de dependência (RDEPEN) tende a aumentar a chance do domicílio pertencer ao grupo dos beneficiados. Quando testadas as variáveis ANOSESFA (número de anos de estudo médio do domicílio) e ANOSEST (número de anos de estudo do responsável pelo domicílio), obtêm-se resultados aparentemente contraditórios apesar da alta correlação entre as duas. O coeficiente positivo de ANOSESFA (0,631) significa uma propensão maior para a seleção dos domicílios com maior grau de instrução médio, enquanto o coeficiente negativo (-0,139) obtido para ANOSEST mostra que com um aumento do número de anos de estudo do responsável pelo domicílio tende a diminuir a probabilidade de seleção em confronto com a probabilidade de não seleção.

Constata-se um sinal positivo (0,133) para o coeficiente da variável NPORCOM indicando que à medida aumenta o número de pessoas por cômodo nos domicílios, aumenta a probabilidade de seleção desse domicílio. O valor negativo do coeficiente da variável dummy DTRABAL pode ser interpretado como uma maior propensão para selecionar domicílios em que não ocorre trabalho remunerado, enquanto a variável ATIVPRIN apresenta sinal negativo, indicando que trabalhadores não-rurais têm maior probabilidade de fazer parte do grupo de beneficiários. Confirmando a constatação anterior de que os programas estariam privilegiando famílias relativamente mais pobres, as estimativas obtidas para as variáveis QUALIRES, CASAPRO e BENSDUR apresentaram coeficientes negativos.

Buainain *et. al.* (2002), com base nos resultados da Tabela 15, descreve que as características dos beneficiários dos programas são:

- Agricultores com história recente de vida urbana (ou aglomerados rurais urbanos);
- Domicílios cujos responsáveis migraram relativamente mais;
- Domicílios com valores elevados de razão de dependência elevada (elevado valor da razão: menores de 14 anos / números de membros do domicílio);
- Domicílios com maiores níveis de instrução média de seus membros, mas com baixo nível de instrução de seus chefes;
- Domicílios com mais elevados valores de densidade (moradores por cômodo);

- Mais baixa ocorrência de trabalho remunerado entre os membros do domicílio na composição da renda domiciliar;
- Elevada ocorrência de trabalho não agrícola por parte do responsável pelo domicílio;
- Menor proporção de domicílios proprietários de sua residência;
- Relativamente mais pobres em termos de propriedade bens de consumo duráveis; e
- Baixa qualidade da residência.

Para destacar as diferenças entre os programas (PCT e INCRA) foram desenvolvidos modelos logit para cada programa, tendo como referência a PNAD. As Tabelas 7 e 8 apresentam os resultados.

Tabela 16 – Variáveis na equação – modelo logit (grupo PCT versus PNAD)

VARIÁVEL	B	STB	S.E.	Wald	Df	Sig.	Exp(B)
SEXO(1)	1,538	-0,43084	,288	28,563	1	,000	4,654
VILLAGE1(1)	2,362	-0,76198	,182	167,587	1	,000	10,611
AGUACAN(1)	,330	-0,15937	,185	3,200	1	,074	1,392
LIXO(1)	,560	-0,2101	,204	7,530	1	,006	1,751
ELETRICA(1)	-,461	0,233692	,178	6,717	1	,010	,630
RDEPEN	1,544	0,359152	,346	19,924	1	,000	4,684
MIGRAMUN	-,289	-0,26207	,069	17,419	1	,000	,749
ANOSSEFA	,674	1,080653	,060	127,023	1	,000	1,962
ANOSEST	-,196	-0,38787	,043	21,009	1	,000	,822
QUALIRES(1)	-1,249	0,57417	,157	63,542	1	,000	,287
DAPOS(1)	9,881	-0,90742	9,954	,985	1	,321	19561,638
DPENS(1)	9,572	-0,75749	11,946	,642	1	,423	14355,933
DDOAC(1)	,677	-0,13351	,305	4,931	1	,026	1,968
DTRABAL(1)	-3,524	1,294538	,175	403,317	1	,000	,029
ATIVPRIN(1)	-1,915	0,394181	,254	56,940	1	,000	,147
CASAPRO(1)	-1,021	0,47151	,154	43,715	1	,000	,360
BENSDUR	-,134	-0,27223	,040	11,185	1	,001	,874
Constant	2,082	-2,51901	,477	19,036	1	,000	8,020

Fonte: Buainain *et. al.* (2002)

Tabela 17 –Variáveis na equação – modelo logit (INCRA vs. PNAD)

VARIÁVEL	B	STB	S.E.	Wald	Df	Sig.	Exp(B)
IDADE	,022	0,2613	,007	9,796	1	,002	1,023
SEXO(1)	1,121	-0,33118	,272	17,035	1	,000	3,068
VILLAGE1(1)	2,130	-0,65588	,205	107,455	1	,000	8,411
AGUACAN(1)	,690	-0,30988	,204	11,437	1	,001	1,993
ELETRICA(1)	-,959	0,475756	,189	25,823	1	,000	,383
RDEPEN	1,165	0,275721	,361	10,407	1	,001	3,206
MIGRAUF	,258	0,1959	,111	5,403	1	,020	1,295
MIGRAMUN	-,435	-0,40009	,075	33,738	1	,000	,647
ANOSSEFA	,568	0,89664	,064	77,752	1	,000	1,764
ANOSEST	-,101	-0,19954	,048	4,392	1	,036	,904
NPORCOM	,247	0,177662	,091	7,397	1	,007	1,281
QUALIRES(1)	-1,406	0,64924	,169	68,956	1	,000	,245
DAPOS(1)	9,036	-1,01652	8,920	1,026	1	,311	8398,116
DPENS(1)	9,555	-0,60996	13,476	,503	1	,478	14118,305
DDOAC(1)	,660	-0,13481	,312	4,477	1	,034	1,934
DTRABAL(1)	-3,747	1,380843	,192	380,860	1	,000	,024
ATIVPRIN(1)	-1,764	0,364962	,296	35,445	1	,000	,171
CASAPRO(1)	-1,477	0,682616	,162	83,084	1	,000	,228
BENDSUDR	-,248	-0,50613	,043	33,056	1	,000	,781
Constant	1,952	-2,77349	,687	8,072	1	,004	7,045

Fonte: Buainain *et. al.* (2002)

A expectativa de que a estrutura de governança dos programas estaria atraindo público com atributos diferentes não foi comprovada nos modelos logit. Sobre o resultado dos modelos, Buainain *et. al.* (2002, p. 176) indica que “os coeficientes estimados (INCRA) são muito semelhantes aos coeficientes apresentados anteriormente (PCT), tanto em termos de seus sinais como sua magnitude”. De fato, as únicas variáveis que diferem os modelos são LIXO no caso do PCT e MIGRAUF e NPORCOM para o INCRA.

A possível explicação para a semelhança nos atributos dos beneficiários dos programas, possivelmente, reside na não prática da auto-seleção dos beneficiários no PCT, que resulta em processos semelhantes de seleção. Outra explicação é uma suposta homogeneidade da população rural pobre dessas regiões, isto não permitiria a diferenciação esperada dos beneficiários do PCT.

Resumidamente, as evidências alertaram para as interferências sofridas no processo de seleção dos beneficiários. Apesar desta interferência, o objetivo de atingir os pobres foi alcançado. Mas atingir os pobres em regiões rurais onde esta condição socioeconômica predomina, não é algo surpreendente.

Por outro lado, as análises do PCT e INCRA demonstraram que foram selecionados justamente aqueles que estavam em situação pior, evidenciando que a pobreza tem prevalecido sobre os outros atributos desejáveis do programa. Outro ponto levantado é que os beneficiários do PCT e do INCRA não apresentam diferenças significativas. A seguir será destacado o papel das associações.

4.4.2 – As associações

“As associações comunitárias foram eleitas, pelo Programa Cédula da Terra (PCT), como principais protagonistas de um novo modelo de política fundiária junto às populações carentes no campo” (Buainain et. al., 1999, p. 205). Este protagonismo é o atribuído pelo enfoque “dirigido pela demanda” (seção 2.2) do modelo de reforma agrária de mercado. Assim, por estar inserido neste enfoque deveriam ser de responsabilidade das associações ações como a identificação, negociação e aquisição das propriedades chegando até a gestão dos recursos SIC. Este é o papel atribuído às associações pelo PCT, entretanto, as associações podem ter um papel mais abrangente.

As associações expressam a tentativa de construção de redes de sociabilidade comunitárias com o intuito de suprir as carências e as necessidades básicas das populações que vivem no campo e nas pequenas comunidades rurais. Estudos sobre o assunto têm enfatizado que as associações funcionam também como um canal de encaminhamento das demandas e de intermediação das relações entre as comunidades e o Estado (BUAINAIN et. al., 1999, p. 205).

Sobre a expectativa inicial do papel das associações “depois do acesso à terra propriamente dito, é provável que as associações constituam-se na principal alavanca para viabilizar o desenvolvimento das comunidades pobres beneficiadas pelo Cédula” (Buainain et. al., 1999, p. 206).

Os relatórios desenvolvidos por Buainain *et. al.* (1999, 2002 e 2003) e Silveira *et. al.* (2007) fornecem informações que permitem uma análise do papel exercido pelas associações e até que ponto corresponde com as expectativas iniciais sobre o seu papel.

Um primeiro aspecto importante para a análise das associações proposta nesta dissertação é identificar qual a origem da associação. Tratava-se de associações que já existissem ou de associações criadas pelos próprios beneficiários para poderem se candidatar aos recursos.

A hipótese inicial dos pesquisadores era que associações já existentes, com história, seriam mais coesas e teriam mais chances de tocar com êxito o projeto; os outros poderiam ser artificiais, o que poderia prejudicar o bom funcionamento e incentivos ao associativismo. Aparentemente esta visão foi

revista e os pesquisadores sugerem que não há nenhum problema em criar associação com o objetivo específico de entrar no programa. Este comportamento seria uma resposta racional à oportunidade aberta pelo PCT.

As informações sobre as associações foram levantadas Avaliação Preliminar, e estão apresentadas na Tabela 18.

No início do programa, metade das associações foram criadas exclusivamente para que os beneficiários pudessem ter acesso aos recursos do PCT. Aproximadamente 18% das associações foram criadas anteriormente para participar de outros programas governamentais e não governamentais, como o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP), Polonordeste, Projeto Sertanejo, etc. Em torno de 12,5% das associações foram constituídas nos anos 80 e início dos 90 e configuram-se como associações "comunitárias", representantes dos habitantes de aglomerados rurais, distritos rurais urbanos e até mesmo de todo o município. Em torno de 10% das associações foram criadas a partir de objetivos específicos, em geral obter acesso a serviços sociais básicos (principalmente escola e posto de saúde). O quinto processo relacionado à constituição de associações (8,7% da amostra) refere-se às diversas formas de luta pela terra própria. Por último, foi identificado apenas 1 caso, sem representatividade estatística, de associação criada para comercializar a produção dos associados e vender insumos.

Tabela 18 – Tipo de associações segundo as razões de criação

TIPOS	OBSERVAÇÕES	%
Exclusiva para o PCT	25	50
Acesso a Recursos Governamentais	19	18,3
Organização Comunitária	13	12,5
Serviços Sociais Básicos	10	9,6
Acesso à Terra	9	8,7
Comerc. Da Produção e Aquisição de Insumos	1	-
Total	104	100

Fonte: Buainain *et. al.* (1999)

De fato, é grande número de associações que foram criadas exclusivamente para o PCT. Como dissemos atrás, uma primeira reflexão sobre este fato poderia ser positiva, ou no sentido de indicar que o PCT motivou uma mobilização social entre os interessados e estes se uniram em associações para

atender aos pré-requisitos. Apesar disso, a condução da formação das associações apresenta as mesmas particularidades do processo de seleção, com os mesmos agentes externos envolvidos.

Existem, contudo, alguns traços comuns e dominantes a todas as associações inseridas nesta categoria [criadas exclusivamente para o PCT]. Em primeiro lugar, são predominantemente constituídas à partir da iniciativa de órgãos governamentais direta ou indiretamente ligados ao PCT. Também merece destaque a participação de prefeituras, políticos locais e proprietários, interessados na venda de suas terras incentivando, através de expedientes diversos, a constituição de associações e a adesão dos trabalhadores ao PCT (Buainain et. al., 1999, p. 208).

Tabela 19 – Presença de Outros Agentes e Instituições na Criação das Associações
— Estados —

Presença de Outros Agentes e Instituições na Criação da Associação	Total	
	OBS	%
Políticos	39	39,9
Instituições governamentais	37	37,9
Órgãos de representação dos associados e outras instituições de apoio	29	29,6
Ex-proprietários da terra ou prepostos	9	9,2
Outros	16	16,3
Nenhum apoio	9	9,2
Total	98	

Fonte: Buainain et. al. (1999)

Tabela 20 – Criação das Associações: Natureza da Participação de Agentes Externos

Agentes/Instituições	Exclusivo PCT					
	Orientação		Organização		Controle	
	OBS	%	OBS	%	OBS	%
Órgãos governamentais e Instituições Bancárias	9	40,9	9	40	1	-
Políticos e Prefeituras	12	54,5	12	60	2	-
Sindicatos, Associações e Movimentos Sociais e Igrejas	6	27,3	4	20	1	-
Ex-Proprietários	2	-	4	20	1	-
Outros	3	13,6	2	10	1	-
Total	22	-	20	-	2	-

Fonte: Buainain et. al. (1999)

As Tabela 19 e Tabela 20 disponibilizam informações que permitem traçar o perfil e a natureza da participação dos agentes externos nestas associações que foram criadas exclusivamente para o PCT. Da amostra, verifica-se que a participação de políticos (39) e instituições governamentais (37) foram as que predominaram. Surpresa para alguns críticos do modelo PCT é a baixa incidência da participação de ex-proprietários (8). Quanto à natureza da participação foram predominantes a orientação e organização das associações, poucos foram os casos observados de controle das associações pelos agentes externos. Sobre as praticas mais comuns:

Em inúmeros casos, e em grande parte no Maranhão, vereadores, prefeitos, deputados, funcionários da prefeitura, ou então os parentes de políticos, pagaram as despesas de legalização da associação e a documentação dos beneficiários; “mandaram buscar” funcionários dos Institutos de Identificação para “tirar carteira de identidade e CPF” dos beneficiários e, em algumas situações, informaram as associações sobre proprietários da região interessados em vender suas terras ao Programa ou apresentaram corretores de terra.

Então, temos que aproximadamente 50% das associações foram criadas exclusivamente para o PCT, e que estas não foram constituídas por iniciativa própria e sim predominantemente à partir da iniciativa dos órgãos públicos e por políticos locais, que auxiliaram na orientação e organização das associações. Mais um componente do PCT que não funcionou conforme planejado inicialmente.

Este cenário permite um questionamento da essência da característica “dirigido pela demanda”. Nas condições do Nordeste rural, marcado por herança clientelista, mandonismo, pobreza extrema e subordinação política e social, não seria um exagero esperar que a organização das associações fosse de forma voluntária? Esta dúvida é levantada por Buainain, Silveira e Teófilo (1998) em uma das sessões os autores alertam para a possibilidade de distorções na passagem da concepção à realidade. Até certo ponto a organização por iniciativa própria dos beneficiários teria a suposta vantagem de possivelmente já existir um conhecimento prévio dos membros o que traria menos desentendimentos no decorrer do tempo nas associações.

Mas por que seria tão negativa a influência de órgãos públicos e de políticos na formação das associações? Uma resposta cabível é que esta ação seria a continuidade das tradicionais relações de poder no meio rural. Entretanto, mesmo, por hipótese, aceitando as relações de poder, será que esta influência na formação das associações é necessariamente negativa? Qual o efeito da influência nos compromissos assumidos pelas associações? Mesmo com a influência, foram verificados poucos casos de controle total das associações. O que pode ser questionado é o retorno político de tais iniciativas de

apoio na formação das associações, mas isso no contexto democrático. Acredita-se que a influência na formação das associações não tenha necessariamente um impacto tão negativo no andamento das associações como parece transmitir a característica “dirigida pela demanda” do modelo de reforma agrária de mercado, principalmente por se tratar de uma população pobre e que não tem uma cultura associativa. Ou será que a influência política só é negativa quando é exercida pelo “outro”, mas é legítima se exercida pelo “meu grupo”? Este é um debate atual, com profundos impactos no *modus operandi* do setor público brasileiro.

A experiência prévia dos beneficiários em associações também fornece elementos para compreender a dinâmica geral das associações. Associados com experiência significariam menos problemas na implantação e gerência das associações. Entretanto, pelas informações da Tabela 21, mais da metade dos associados não tinha nenhuma experiência prévia de participação das associações. Uma hipótese é que este resultado esteja intimamente relacionado com a proporção de associações que foram criadas exclusivamente para o PCT, que às pressas, teriam incorporado associados sem nenhuma experiência prévia. Trata-se de uma hipótese que não foi possível explorar, uma vez que os autores não apresentam o cruzamento dos dados.

Tabela 21 – Experiência Prévia de Participação dos Associados		
EXPERIÊNCIA	OBSERVAÇÕES	%
NENHUMA	55	52,9
ALGUMA EXPERIÊNCIA	40	38,5
SEM INFORMAÇÃO	9	8,7
TOTAL	104	100

Fonte: Buainain *et. al.* (1999)

Para aqueles que tinham alguma experiência em associações merece destaque a participação em sindicatos e em outras associações já existentes.

Para avançar na análise sobre as associações é importante ressaltar que a partir do momento que é realizado um financiamento para aquisição de propriedades rurais, cria-se expectativa de que a renda a ser utilizada para quitar as prestações tenha como fonte as riquezas geradas pela propriedade, daí a

justificativa do período de carência. É nesta direção que faz com que a reforma agrária de mercado seja pautada em uma agricultura comercial que gere excedentes monetários. Pensando nisto é que a forma associativa traria algumas vantagens como utilização das áreas coletivas, equipamentos e vantagens em linhas de crédito destinadas às associações.

Foi criada uma expectativa de que existiria interesse por parte dos beneficiários na produção coletiva, entretanto, a maior parte da produção foi e vem sendo realizada em lotes individuais.

Silveira et. al. (2007, p. 78) constataram que “A produção em sociedade não alcança 3% do valor da produção dos domicílios do PCT. Esse baixo percentual revela que os incentivos criados não têm sido bem sucedidos no sentido de adoção pelos projetos de uma estratégia de produção coletiva”. Buainain et al. (2002) ponderam que:

A baixa participação na produção em sociedade significa a abdicação de economias de escala e pode parecer uma decisão irracional por parte dos produtores. Entretanto, deve-se considerar que existe um contexto institucional e cultural que conduz a atitudes de caráter individualista. Ao contrário do Sul do país, a cultura de associativismo e cooperativismo na produção não tem tradição sólida no Nordeste. A maioria dos beneficiários teve ocupações prévias em atividades de caráter individual, seja como trabalhador por conta própria, seja como trabalhador com precárias relações de trabalho (trabalho temporário). Após a adesão aos Programas de Reforma Agrária, entraram em processo de mudança, mas comportamentos tradicionais ainda se fazem presentes (BUAINAIN et al., p. 132).

As colocações de Silveira et. al. (2007) e Buainain et. al. (2002) são precisas ao deixar claro que os incentivos criados não foram bem sucedidos, e isto se deve ao contexto institucional e cultural da região atendida pelo programa.

A realidade regional também influenciou o perfil produtivo dos beneficiários nos cultivos produzidos nos projetos e ao acesso à tecnologia. O Quadro 3 destaca os principais tipos de culturas produzidos em 2001 nas propriedades adquiridas, tanto nos lotes individuais como nos coletivos.

Quadro 3 – Incidência e principais culturas – Individual e Coletiva

		Incidência	Principais Culturas
Produção individual	Temporaria	78%	Feijão Milho Mandioca Horticultura Arroz
	Permanente	25%	Banana Café Fruticultura
	Animal	65%	Bovinos e animais de pequeno porte
Produção coletiva	Temporaria	33%	Milho Feijão Mandioca
	Permanente	23%	Banana Café Fruticultura
	Animal	23%	Bovinos e animais de pequeno porte

Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponíveis em Buainain *et. al.* (2002)

Do quadro acima chama atenção que a produção temporária estava presente em 78% dos lotes. Esta porcentagem elevada se justifica pela necessidade de recursos no curto-prazo, além da produção ter como característica ser para subsistência. A produção permanente estava presente em aproximadamente 25% das propriedades individuais, pois necessitam de maiores investimentos e o tempo de retorno do investimento é mais longo. A criação de animais, assim como na produção temporária, destina-se principalmente ao sustento dos beneficiários. Sobre a produção, afirmam:

Em primeiro lugar, deve-se destacar que 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 sua dimensão associativa, pudessem produzir, rapidamente, uma ruptura com os padrões tradicionais (Buainain *et. al.*, 2003, p. 104).

Ainda sobre a produção nas associações, concluem que:

Em resumo, os dados de 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).

No trabalho de Silveira et. al. (2007) é analisado o acesso ao crédito rural (custeio, investimento ou comercialização) e a outras fontes de financiamento por parte dos beneficiários do PCT. Era esperado que as associações tivessem mais acesso às linhas de financiamentos, entretanto, “no PCT, apenas 19% dos domicílios solicitaram crédito e conseguiram sua aprovação” (Silveira et. al., 2007, p. 82). Este percentual refere-se ao período Ago2005/Jun2006; apesar disso, não significa que este resultado baixo de aprovação limitou-se a um período restrito, na realidade Silveira et. al. (2007, p. 82) chama a atenção que “De acordo com observações dos pesquisadores de campo, uma das principais razões [crédito negado] é a elevada inadimplência em financiamentos anteriores junto ao PRONAF, o que impede o acesso de beneficiários à nova rodada de financiamentos”. Este fato demonstra a dificuldade de gerar renda dos membros das associações.

Por se tratar de associações é de se esperar que existam conflitos entre seus membros, que não devem ser encaradas como um fato negativo, ou que existe uma relação entre conflito, entre conflitos e desvios ocorridos na formação das associações que resultaria no desligamento do associado e prejudicaria os interesses das associações.

Tabela 22 – Razões dos Conflitos

CONFLITOS	OBSERVAÇÕES	%
USO E GESTÃO DO BEM COMUM	18	52,9
DESRESPEITO ÀS REGRAS E DECISÕES DAS ASSOCIAÇÕES	17	50
DESENTENDIMENTOS PESSOAIS	2	5,9
TOTAL	34	-

Fonte: Buainain et. al. (1999)

A rotatividade nas associações possibilita visualizar até que ponto existe uma relação entre a dinâmica das associações do PCT e a desistência dos associados. Apesar de ter sido desenvolvido em Buainain et. al. (1999), este trabalho utilizará as análises de Silveira et. al. (2007), uma vez que compreende um período maior de análise (1997/2006) e as contribuições de Buainain et. al. (1999) também estão implicitamente presentes.

Antes das contribuições de Silveira et. al. (2007) é necessário destacar alguns pontos dos

autores:

A análise sobre o processo de rotatividade dos beneficiários de projetos do PCT é produto do levantamento de campo realizado no último trimestre de 2006,⁸ com 104 associações selecionadas de acordo com o plano de amostragem definido pela pesquisa.

Deve-se tomar cuidado quando se compara o resultado da rotatividade observado na pesquisa com resultados de outros tipos de projetos de assentamento, localizados inclusive em regiões com condições mais favoráveis para a exploração agropecuária. A pesquisa foi conduzida quase integralmente em projetos localizados no semi-árido do Nordeste Brasileiro, região que passou por amplo processo de urbanização e de migração para cidades e para outras regiões de produção agrícola no país. Portanto, a rotatividade não diz apenas respeito aos resultados dos projetos, mas também a causas externas, como, por exemplo, o surgimento de amplas oportunidades de emprego em uma determinada região.

O estudo não parte da hipótese de que o processo de rotação é necessariamente desfavorável para desempenho dos beneficiários ou que seja sempre favorável para os beneficiários e para a sustentabilidade dos projetos. O objetivo dos pesquisadores era compreender melhor a dinâmica dos projetos, evitando as análises preconcebidas, como aquelas que atribuem aos Programas de Reforma Agrária uma instabilidade devida ao desinteresse de seus beneficiários.

A Tabela 23 mostra que a média de famílias instaladas no início do projeto foi de 33 famílias, com valor da mediana muito próxima à média. Já a média de desistentes é de 11,5 famílias, mas a mediana é bem menor, de 8 famílias. Silveira *et. al.* (2007, p. 89) destaca que: os parâmetros da distribuição das variáveis “famílias substitutas” indicam o processo de substituição acompanha o processo de desistência, ainda que de maneira incompleta: o valor da média e da mediana são um pouco inferiores e a distribuição é ainda mais assimétrica à esquerda (SILVEIRA *et al.*, 2007, p. 89).

Esta informação atenua o impacto negativo do número de famílias que desistiram do programa, a substituição possibilita que os antigos associados continuem com os seus respectivos compromissos, o aumento de responsabilidades poderia levar a um efeito “bola de neve” entre os associados e levar ao fim a associação.

⁸ Alguns projetos foram investigados no início de 2007.

Tabela 23 – Parâmetros da Distribuição de Número de Instaladas no Início do Projeto (iniciantes), Famílias Desistentes e Famílias Substitutas de Projetos do PCT (1997-2006)

VARIÁVEIS	MÉDIA	MEDIANA	DESVIO PADRÃO	ASSIMETRIA
Número de Famílias Iniciantes	33	31,5	20,1	1,1
Número de Famílias Desistentes	11,5	8	12	1,9
Número de Famílias Substitutas	9,6	5,5	12,5	2,4

Fonte: Silveira *et al.* (2007)

A informação acima é geral e a segmentação por períodos fornece pistas sobre a relação das desistências/substituições pelas interferências derivadas da mudança na condução do PCT. O PCT foi dividido em duas fases: a) 1997 a 2001 e b) 2001 a 2006. A Tabela 24 comprova que a grande maioria das famílias desistentes foi substituída, e que, a rotatividade foi negativa para os dois períodos analisados, ou seja, o número de desistentes foi maior do que o número de ingressantes. Isto significa que o número de associados diminuiu.

No total a taxa de rotatividade foi de 5,8% e pode ser considerada discreta, sendo de 2,6% no primeiro período e um pouco mais elevada, de 3,1% no segundo. É difícil mensurar a importância dos associados que desistiram ou daqueles que os substituíram, mas a diminuição no total de associados não deve implicar em maiores problemas, uma vez que esta queda foi baixa, e que algumas associações talvez tenham sido “inchadas” no momento da formação. Buainain *et al.* (1999) dão sólidas pistas para esta hipótese ao constatar que em alguns Estados a área média por família, em muitos projetos, era pequena, abaixo do módulo rural.

Tabela 24 – Percentuais de Saídas e Entradas nos projetos do PCT entre 1997 e 2006

	Percentual de Desistentes sobre Beneficiários no Início	Percentual de Ingressantes sobre Beneficiários no Início	Saldo Líquido: Rotatividade
1997-2001	14,6	12	-2,6
2002-2006	20,8	17,7	-3,1
TOTAL: 1997-2006	35,4	29,6	-5,8

Fonte: Silveira *et al.* (2007)

Uma reflexão que pode ser desenvolvida sobre as saídas e entradas de associados no PCT é que, em primeiro lugar ainda existe um “ênfoque” de demandantes dispostos a ter acesso à terra pelas regras do PCT; e em segundo lugar que ainda existe uma expectativa positiva da viabilidade da associação por parte dos “entrantes”. Entretanto, “quase a metade dos impactos das saídas foi considerada favorável ou

muito favorável pelos entrevistados” (Silveira *et. al.*, 2007, p. 114).

Silveira *et. al.* (2007) dividiu os 10 anos do PCT em três períodos com as seguintes características:

- a) Início do projeto (1997/1999): nesta fase muitos beneficiários começam a perceber que a vida no projeto não confirma suas expectativas. Por problemas de seleção ou, em alguns casos, por oportunismo (após o recebimento da ajuda alimentar inicial), um grupo considerável de famílias se retira do projeto (4%). Vale também apontar que as atividades dos projetos foram direcionadas de forma intensa para atividades coletivas, financiadas pelo SIC: preparação e reparo de cercas, auxílio na construção de estruturas para captação de água e instalação de redes elétricas, construção e reforma de casas e outras benfeitorias, entre outras atividades. Trata-se também de um período em que os domicílios receberam cerca de R\$ 130,00/mês para sua manutenção, quantia que também se origina do SIC.
- b) (Período de Indefinição do PCT (anos de 2001 e 2002): período no qual se produz uma reorganização das condições do projeto e do próprio Projeto Cédula da Terra). Fica clara a importância de choques determinados pelas políticas de gestão e incentivo que afetam os projetos. A incerteza quanto a continuidade do apoio dado aos projetos combina-se com as dificuldades na implantação de projetos capazes de gerar rendas compatíveis ao pagamento da terra e dos créditos contratados;
- c) Período de Maturidade: a partir de 2005 fica clara a percepção dos líderes comunitários de que o não-pagamento das parcelas do crédito contraído para aquisição da terra tem implicações. Vale lembrar também que todas as parcelas do SIC já foram recebidas pelos projetos, que as utilizaram em maior ou menor grau para constituição de infra-estrutura básica ou relacionada a projetos produtivos. O esgotamento desta modalidade de financiamento aponta para a necessidade de buscar outras fontes de crédito para os projetos produtivos. Portanto, neste período começam a serem sentidas as consequências da obrigatoriedade do pagamento pela terra, o que gera conflitos internos e desistências de alguns membros dos projetos (8%) que não conseguem se adequar às regras de pagamento. Ainda assim, como foi descrito, os projetos conseguem substituir as famílias desistentes, o que aponta para a continuidade dos projetos.

Até agora as informações sobre rotatividade apenas atestam que existiram desistências no programa e em grande maioria foram substituídas por novos associados. Outra observação importante é que no decorrer dos anos aumentou o número de desistências do programa, coincidindo com o aumento das obrigações da associação, como por exemplo, o pagamento das prestações.

A partir de agora será destacado, das informações contidas no trabalho de Silveira *et. al.*(2007), alguns indícios da desistência desses associados.

Tabela 25 – Motivos da Saída de Beneficiários de Projetos do PCT

Motivos de Saída	Percentual
Problemas Estritamente Pessoais	20
Falta de Adaptação às Regras do Grupo	23
Frustração de Expectativas de Melhoria Rápida	6
Falta de Adaptação à Vida no Projeto	9
Escassez de Recursos Financeiros	19
Precariedade da Infra Estrutura do Projeto	10
Restrições dos Recursos Naturais do Projeto	3
Atração por Melhores Oportunidades Fora	10
Total	100

Fonte: Silveira *et. al.* (2007)

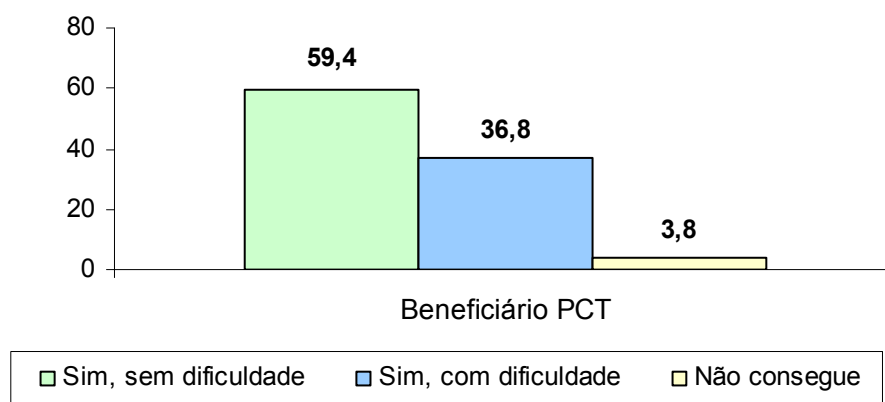
Pelas informações da Tabela 25 fica claro que problemas relacionados às associações influenciaram aproximadamente 30% dos beneficiários que desistiram do PCT. A falta de adaptação às regras do grupo foi apontada por 23% dos desistentes, enquanto a falta de adaptação à vida no projeto 9%. A justificativa para estes percentuais em parte já foi apresentada nesta seção e vale ser resgatada. O primeiro aspecto que pode ter influenciado é a falta de experiência prévia dos beneficiários em atividades associativas, alguns destes beneficiários podem não ter se adaptado ao caráter coletivo das associações, fato é que, conforme já apresentado nesta seção, os fatores institucionais e culturais que motivam o individualismo na produção, também podem ser estendidos para as relações internas das associações como um todo. Os outros motivos alegados estão mais relacionados com os resultados do programa em si, do que com a prática associativa.

O fato importante demonstrado por Silveira *et. al.* (2007, p. 113) é que “a relativa baixa

capacidade de mobilizar a comunidade se converte, assim, em um dos fatores explicativos das desistências. Ou seja, a aversão ao associativismo dos beneficiários impactou negativamente na manutenção dos beneficiários que iniciaram a associação.

O Gráfico 2 mostra que aproximadamente 40% tem dificuldade de mobilizar os associados, tanto no que diz respeito às atividades coletivas como ao agrupamento dos valores para efetuar os pagamentos.

Gráfico 2 – Dificuldade em Mobilizar a Comunidade em Projetos do PCT



Fonte: Silveira *et al.* (2007)

Então, pelo exposto não é possível afirmar que as associações exerceram a sua “*função de protagonista do PCT*” (Buainain *et. al.*, 1999, p. 205) ou de “*alavanca para viabilizar o desenvolvimento das comunidades do PCT*” (idem p. 206). O próximo item trará o último componente a ser analisado neste trabalho.

4.4.3 – Processo de aquisição das propriedades

O processo de aquisição das propriedades é o último componente do PCT com a proposta de ter seus resultados refletidos nesta dissertação. A metodologia utilizada por Buainain *et. al.* (1999 e 2002) para analisar o processo de aquisição das propriedades segmentou a análise em partes distintas que possibilitam identificar a dinâmica do processo de aquisição das propriedades. A análise sobre a

rotatividade nas associações do PCT desenvolvida por Silveira *et. al.* (2007) também colabora nesta parte.

Antes de avançar nas análises e conclusões de Buainain *et. al.* (1999 e 2002) sobre o tema é importante resgatar alguns pontos que eram esperados pelo processo de aquisição das propriedades.

A estrutura de governança do Cédula da Terra, o perfil dos beneficiários, a atribuição às comunidades de um papel central no processo de aquisição das terras, seu caráter associativo e mercantil e a presença do setor público como assessor técnico financeiro das comunidades em todo o processo de negociação deveria assegurar uma seleção adequada das propriedades e evitar as possíveis distorções provocadas tanto pelas falhas do mercado fundiário como aquelas que poderiam surgir devido à situação socioeconômica dos beneficiários e o papel atribuído ao acesso à terra. (Buainain *et. al.*, 2002, p. 340)

Buainain *et. al.* (2002, p. 341) destaca como os mecanismos da estrutura de governança do programa estimulariam a aquisição de propriedades adequadas:

- O compromisso e necessidade de pagar a terra — condição para sua titulação — estimulariam 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;
- 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;
- Os beneficiários conhecem a região e as propriedades e podem avaliar o potencial produtivo e valor das mesmas;⁹
- 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.

Assim como nos outros componentes aqui estudados, a estrutura de governança do PCT apresenta teoricamente mecanismos claros para estimular a aquisição de propriedades adequadas aos objetivos do programa. Entretanto, novamente, assim como nos outros componentes aqui estudados é importante verificar até que ponto os mecanismos da estrutura de governança do PCT foram respeitados. Mais importante do que esta verificação é tentar evidenciar se existe relação entre a forma

⁹ A hipótese de que os beneficiários são preferencialmente famílias com raízes locais, trabalhadores e pequenos produtores rurais, com amplo conhecimento da região foi plenamente confirmado pelo trabalho de Souza *et. al.*, 2000. Ver também Buainain *et. al.*, 1999.

que as propriedades foram adquiridas e a qualidade das mesmas e se existe alguma relação entre as propriedades adquiridas e a rotatividade nas associações.

Resumindo, o objetivo é diagnosticar a partir das informações disponíveis em Buainain *et. al.* (1999 e 2002) e em Silveira *et. al.* (2007), se o processo de aquisição de terras prejudicou ou não o PCT. Antes apresentamos uma sessão discutindo as influências mais gerais do mercado de terra.

4.4.3.1 - A negociação no contexto do PCT

Para que a política fundiária incrementada a partir do Programa Cédula da Terra pudesse atingir as expectativas criadas durante o seu desenvolvimento seria necessário que o mercado de terras estivesse funcionando de forma adequada, que existisse uma quantidade razoável de proprietários dispostos à negociação e que os preços fossem compatíveis com o potencial produtivo da terra e com a capacidade empresarial das associações.

Pelas negociações realizadas nas regiões atendidas pelo PCT, a quantidade de terra que “estava no mercado” parece ter sido suficiente para atender as necessidades iniciais do programa. Entretanto, os preços das terras rurais são sensíveis a uma gama de variáveis, e a literatura sobre o assunto destaca fatores tanto macroeconômicos, microeconômicos e expectacionais. A Tabela 26 apresenta as variáveis macroeconômicas que influenciam o preço da terra rural e os possíveis impactos que tiveram no momento de vigência do Programa Cédula da Terra.

Tabela 26 – Variáveis macroeconômicas que influenciam o preço da terra rural

Variável	Relação com o preço da terra	Momento PCT	Fonte	País
Taxa de inflação	+	-	Bacha (1989)	Brasil
			Just e Miranowski (1993)	Estados Unidos
			Brandão e Rezende (1989)	Brasil
Taxa de juros real do crédito rural	-	-	Bacha (1989)	Brasil
			Brandão e Rezende (1989)	Brasil
			Rezende (1982)	Brasil
Taxa real das aplicações financeiras	-	-	Bacha (1989)	Brasil
			Monteiro (1995)	Brasil
			Helfand e Rezende (2001)	Brasil
Volume de crédito disponível	+	+	Shalit e Schmitz (1982)	Estados Unidos
			Just e Miranowski (1993)	Estados Unidos
Volume de crédito rural subsidiado			Sayad (1977a)	Brasil
	+	-	Rezende (1982)	Brasil
			Brandão e Rezende (1989)	Brasil
			Reydon e Plata (2000).	Brasil
Conjuntura macroeconômica e seu efeito nas estratégias de investimento em geral	+	-	Feldestein (1980)	Estados Unidos
Grau de liquidez do sistema financeiro	+	-	Reydon e Plata (2000)	Brasil
A taxa de retorno em investimentos alternativos de mesmo risco que em terras agrícolas.	-	-	Swierenga (1966)	Estados Unidos
Endividamento associado ao investimento em terras	-	-	Just e Miranowski (1993)	Estados Unidos
Impostos que incidem na agricultura	-	-	Just e Miranowski (1993)	Estados Unidos
A taxa de juros das hipotecas	- casos com pouca incerteza + casos com elevada incerteza	+	Allen (1988)	Reino Unido
Impostos sobre a propriedade rural	0 com evasão fiscal	0	Bacha (1989)	Brasil
			Just e Miranowski (1993)	Estados Unidos
	- sem evasão		Allen (1988)	Reino Unido
Taxa de crescimento da economia	+ elevada taxa de lucro na agricultura com expansão da economia		+ Bacha (1989)	Brasil
			Sayad (1977a)	Brasil
			- Rangel (2000)	Brasil
			Rezende (1982)	Brasil
			Brandão (1986)	Brasil
			Dias et all. (2001)	Brasil
	- na expansão, taxas de lucros agrícolas são menores que na indústria	-	Sayad (1977b)	Brasil
Taxa de câmbio	+ (efeito da desvalorização cambial)	+	Bacha (1989)	Brasil

Fonte: Adaptado de Feijó (2007)

Cabe destacar que a coluna “Momento PCT” representa o impacto que a variável possivelmente teve no preço da terra praticado no período do Programa Cédula da Terra.

As transformações macroeconômicas ocorridas após o Plano Real, associado com a segurança financeira transmitida pela equipe econômica e o desenvolvimento do mercado financeiro nacional, colaboraram para que o investimento em terras com a finalidade meramente especulativa ou para reserva de valor deixasse de ser tão atrativo como em outros períodos da economia brasileira.

A maioria das variáveis macroeconômicas indica a tendência de queda no preço da terra rural no período de vigência do Programa Cédula da Terra. A estabilidade da taxa de inflação é a variável macroeconômica que mais teria contribuído para a queda nos preços das terras rurais. Conforme apontam Reydon e Plata (2000, p. 09), o preço da terra rural caiu, neste período, até 70%. Das inúmeras variáveis macroeconômicas listadas acima, o imposto sobre a propriedade rural é sem dúvida a que poderia impactar na queda dos preços das terras para auxiliar nas políticas de redistribuição de terras. Entretanto, a sua implantação de maneira efetiva é algo complexo dado a dimensão territorial e a dificuldade técnica para fiscalizar a cobrança. A soma das variáveis macroeconômicas sinalizou para a queda do preço da terra rural no período do PCT.

Tabela 27 – Variáveis microeconômicas que influenciam o preço da terra rural

Variável	Relação com o preço da terra	Momento PCT	Fonte	País
Preços de produtos e dos insumos agrícolas	+	-	Bacha (1989)	Brasil
			Oliveira e Costa (1978)	Brasil
			Monteiro (1995)	Brasil
Taxa de retorno financeiro das fazendas	+	-	Allen (1988)	Estados Unidos
Avanço tecnológico	+	+	Bacha (1989)	Brasil
A dimensão da infra-estrutura na propriedade	+	-	Lin e Evans (2000)	Brasil
			Reydon e Plata (2000).	Japão
Aluguel da terra	+	-	Allen (1988)	Estados Unidos
Custos administrativos com as propriedades rurais	-	-	Allen (1988)	Estados Unidos
Preço dos insumos modernos	-	-	Bacha (1989)	Brasil
O retorno em atividades não-agrícolas	+	-	Robinson, Lins, VenKataraman (1985)	Estados Unidos

Fonte: Adaptado de Feijó (2007)

As variáveis microeconômicas que influenciam o preço da terra rural estão listadas na Tabela

27. A dinâmica microeconômica permite visualizar a propriedade como uma empresa produtiva em que seu lucro é afetado por fatores de mercado e administrativos. Por se tratar de um programa que abrange uma imensa extensão territorial do Brasil e que possui várias atividades produtivas, á primeira vista uma análise generalista pode incorrer de erros. Entretanto, conforme destacado, a maioria (mais de 75% das propriedades) encontrava-se abandonada ou considerada de má qualidade, (Buainain *et al.*, 1999) e estes indicadores facilitam a análise microeconômica, pois provavelmente muitos proprietários teriam optado por se desfazer de suas terras.

No geral, os preços agrícolas estavam mal cotados no final da década passada, tendo a sua recuperação a partir de 2002. De imediato as taxas de retorno financeiro das propriedades também sofreram queda. O incremento dos custos administrativos também impacta negativamente nos preços das terras rurais. Os rendimentos gerados pelo arrendamento da terra também são influenciados pela expectativa de rendimento futuro do arrendatário, e as terras situadas no nordeste são as que apresentam os menores valores de arrendamento por hectare (Buainain, 2007).

A soma das variáveis microeconômicas, assim como as macroeconômicas, também sinalizou que o preço da terra rural estivesse baixo e que existisse uma grande oferta de terras, dado que ter uma propriedade rural, microeconomicamente, não era um bom negócio.

As expectativas também influenciam o preço da terra rural (Tabela 28). No momento de adesão do PCT (período tomado como base na maior parte das análises), o dólar estava valorizado, o setor agrícola vivia uma grande crise, os riscos da atividade e as expectativas não eram positivas. Outra variável que influenciava para a queda (ou não aumento) dos preços das terras rurais era a expectativa de inflação baixa.

Cabe lembrar que o preço da terra rural é influenciado por uma associação de variáveis, entretanto, não é a soma de variáveis de uma determinada categoria que motiva a tendência de aumentar ou não. Neste trabalho, elas estão listadas conforme as categorias que se enquadram. Dito isto, é provável que, apesar de expectativas econômicas negativas, os proprietários mantivessem uma expectativa de que suas propriedades fossem se valorizar em razão da demanda sustentada pelo programa.

O modelo de Reforma Agrária de Mercado não previa elevação dos preços das terras, pois a negociação realizada entre os vendedores e compradores dispostos, e supervisionada pelo poder público limitaria distorções. No entanto, a concepção não levou em conta os efeitos dos fatores da

natureza macro e nem mesmo a assimetria entre as partes, em particular, a “ansiedade” dos compradores (Silveira *et al.*, 2000). No caso, pode ter existido uma apreciação de propriedades ruins, enquanto o preço médio permaneceu o mesmo.

Tabela 28 – Variáveis de expectativas que influenciam o preço da terra rural

Variável	Relação com o preço da terra	Momento PCT	Fonte	País
Expectativas em relação ao rendimento das terras agrícolas	+	-	Castle e Hoch (1982) Just e Miranowski (1993)	Estados Unidos Estados Unidos
Apreciação esperada no valor de venda da terra	+	+	Allen (1988)	Estados Unidos
Percepção dos riscos envolvidos na atividade agropecuária	-	-	Barry (1989) Just e Miranowski (1993)	Estados Unidos Estados Unidos
Expectativas sobre políticas do governo	+	+	Just e Miranowski (1993)	Estados Unidos
Expectativa de inflação	+	-	Just e Miranowski (1993),	Estados Unidos

Fonte: Adaptado de Feijó (2007)

As variáveis institucionais foram as que menos colaboram para a sinalização dos preços praticados durante o PCT. Mesmo, conforme destacado em Reydon (2007) da necessidade da evolução dos direitos de propriedade e por ser um caminho apontado como pré-requisito para o desenvolvimento de políticas redistributivas calcadas no mercado, o quadro institucional evoluiu muito pouco.

Tabela 29 – Variáveis institucionais que influenciam o preço da terra rural

Variável	Relação com o preço da terra	Momento PCT	Fonte	País
Programas agrícolas governamentais	+	+	Lethers (1992) Harris (1997) Vantreese <i>et al.</i> (1989) Ferreira e Camargo (1989)	Estados Unidos Estados Unidos Estados Unidos Brasil
Expectativa sobre direitos de propriedade e evolução do quadro institucional	+	=	Just e Miranowski (1993) Barry (1980)	Estados Unidos Estados Unidos
O tamanho da propriedade rural	+ pequena propriedade - grande propriedade	médio	Tabuchi (1996) Lin e Evans (2000) Itria (2005)	Japão Japão Brasil

Fonte: Adaptado de Feijó (2007)

Pelo exposto, as variáveis que podem influenciar no valor das terras, indicam que o cenário estava propício a este tipo de política fundiária.

Para visualizar o cenário das negociações de terras nas áreas atendidas pelo PCT, Buainain *et al.* (1999, p. 104) aponta dois pontos centrais:

- (i) Os mercados locais de terra são incipientes e não definem parâmetros confiáveis para os negócios realizados; praticamente não existem preços de mercado que sirvam de referência para o valor da terra no local e para os negócios realizados através do Cédula. A conclusão é óbvia: em grande medida o preço pago depende da capacidade de barganha dos beneficiários — pequena, como será visto adiante— e da capacidade de negociação entre as partes;
- (ii) A maioria das associações não parece estar preparada para liderar o processo de negociação, sendo fundamental uma arbitragem.

É importante ter estes dois pontos centrais em mente para a leitura dos resultados, uma vez que certos questionamentos podem ser evitados.

Uma primeira questão importante para diagnosticar se existiram problemas no processo de aquisição das propriedades no PCT é verificar de quem partiu a iniciativa do negócio. Alguns autores críticos (Sauer, 2006 e Pereira, 2004) argumentam que o processo de aquisição foi fortemente influenciado pelos interesses dos proprietários das terras e que este processo é uma extensão das influências (negativas) sofridas pelos beneficiários nas etapas anteriores do programa. A Tabela 30 esclarece em partes esta questão.

Tabela 30 – Iniciativa do Negócio

ATORES	OBSERVAÇÕES	%
Associação	63	60,6
Ex-proprietário	36	34,6
Políticos	1	1
Órgão Responsável pelo PCT	2	*
Ex-proprietários e políticos	1	*
Sem informação	1	*
Total	104	-

Fonte: Buainain *et al.* (1999)

Pelas informações acima, 60% da iniciativa dos negócios partiram das associações, enquanto aproximadamente 35% foram iniciados pelos ex-proprietários. Essas informações, por si só, não representam que existiu uma subordinação dos compradores aos interesses dos vendedores. “Em negócios de compra e venda, é perfeitamente legítimo e normal que os proprietários, interessados em vender algum ativo, façam ofertas no mercado, utilizando para tanto os meios disponíveis” (Buainain et. al., 1999, p. 104).

Na realidade a divulgação ou iniciativa das negociações pelos ofertantes pode ser considerada positiva, evidentemente respeitando as regras do programa e assumindo que os mecanismos de incentivo funcionem adequadamente, uma vez que aumenta o leque de opções para os compradores. Então, para Buainain et al. (1999) – com quem concordamos – não é correto associar a iniciativa do negocio por parte dos ex-proprietários à aquisição de uma propriedade ruim.

A Tabela 31 mostra os agentes que estiveram envolvidos durante o processo de negociação. Aproximadamente 45% das negociações foram realizadas entre as partes (associação e ex-proprietário), enquanto 23,5% tiveram a participação das partes e do governo. Até então, esses dados não representam um problema para a gestão do programa, entretanto, uma grande parte (23,5%) o processo de negociação foi entre o governo e o proprietário, sem participação das associações.

Tabela 31 – Processo de Negociação

	OCORRÊNCIAS	CASOS (%)
Entre a associação e o ex-proprietário (entre as partes)	44	44,9
Associação e/ou federação, o ex-proprietário e o Governo	23	23,5
Governo e proprietário diretamente	23	23,5
Governo e proprietário com intervenção de políticos	1	1
Entre as partes com intervenção de políticos	3	3,1
Entre as partes com a participação de entidades	3	3,1
Entre as partes com a participação da Igreja	1	1
Total	98	

Fonte: Buainain et al. (1999)

Apesar desses resultados, Buainain et. al. (1999) faz uma observação importante que desqualifica a Tabela 31.

Na verdade, foi possível esclarecer ao longo das entrevistas que 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. As variantes deste processo são

duas: em alguns casos o próprio órgão indicava um valor para a contraproposta e em outros apenas indicava que o proprietário estava pedindo muito e que era necessário baixar o preço. (Buainain et. al., 1999, p. 109)

Mesmo nas situações em que a negociação aparentemente dá-se “entre as partes”, ou seja, entre proprietários e associados sem a participação direta do governo, o que efetivamente ocorre na maioria dos casos, é uma negociação entre os órgãos governamentais e os 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. 110).

Essa informação confronta diretamente com a concepção e os mecanismos de governança do programa. Ou seja, os mecanismos não funcionaram adequadamente, podendo ter ocasionado em aquisições de terras acima do preço ou com baixa qualidade. Julga-se, então, necessário classificar a atuação do governo nas negociações como de arbitragem. Cabe agora verificar se existe relação entre o processo de aquisição não ter funcionado conforme o planejado e a qualidade/preço das propriedades adquiridas.

**Tabela 32 – Avaliação do Imóvel Adquirido
Segundo os Presidentes das Associações**

CONDIÇÕES PRODUTIVAS ANTES DA AQUISIÇÃO	TOTAL	
	OBS	%
Abandonado	23	22,3
Pouco Utilizado	61	59,2
Bem Utilizado	19	19,4
Total	103	100

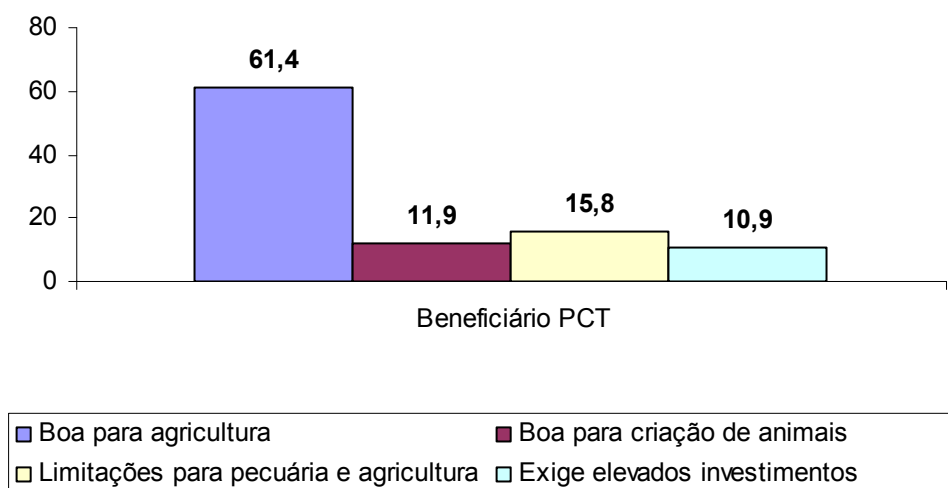
Fonte: Buainain *et al.* (1999)

A Tabela 32 fornece algumas pistas através das condições produtivas antes da aquisição. Quase 60% das propriedades foram consideradas pouco utilizadas pelos presidentes das associações, enquanto 22% foram consideradas abandonadas. Estes dados possibilitaram algumas críticas ao PCT de que estaria adquirindo propriedades abandonadas ou pouco utilizadas e que estas seriam de baixa qualidade. Entretanto, as propriedades adquiridas não diferem das outras propriedades da região, no geral na região nordeste são de má qualidade. Um ponto importante é a percepção dos beneficiários sobre as terras adquiridas. Silveira *et. al.* (2007) fornece essas informações e é importante notar que as

informações foram coletadas em 2006, que corresponde um bom período de experiência dos beneficiários e permite que a avaliação dos mesmos seja válida.

Pelas informações do Gráfico 3, as observações favoráveis à qualidade das terras predominam. Esta avaliação não é baseada em informações agronômicas, mas tem origem justamente daqueles que retiram parte de seus rendimentos dessas terras. Aproximadamente 60% consideraram a terra boa para agricultura, um indicador negativo seria os 10% que indicam que as terras exigem elevados investimentos, entretanto, é a minoria que aponta para este fato. Então, passado quase uma década da implantação do PCT, a avaliação da qualidade da terra é positiva, negando assim, que foram transacionadas as piores terras e, além disso, atestando, mesmo com a intervenção do governo no processo de negociação, que esta intervenção não teve impactos negativos na aquisição.

Gráfico 3 – Avaliação da Qualidade da Terra de Projetos pelos beneficiários do PCT (%)



Fonte: Silveira *et al.* (2007)

Apesar das variáveis que influenciam o preço da terra indicar para um cenário propício aos objetivos do programa, o destaque da participação do Estado nas negociações, pode ter provocado um impacto negativo nos preços. A análise empírica desenvolvida em Buainain *et al.* (2002) procura identificar em que medida os resultados da barganha são consistentes com a hipótese de que a estrutura de governança funcionou no sentido de evitar o conluio e de reduzir os preços pagos pelas propriedades. O trabalho de Buainain *et al.* (2002) chegou as seguintes conclusões sobre o preço pago

pelas propriedades:

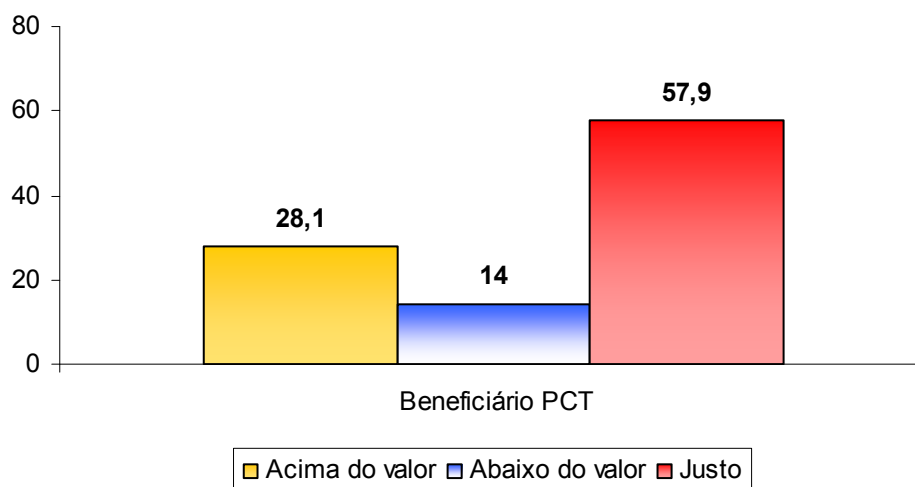
- Mesmo reconhecendo que o poder de barganha dos compradores é menor que o dos vendedores, os resultados da análise empírica não dão qualquer sustentação à hipótese do conluio. De um lado, não foram observadas quaisquer regularidades que poderiam revelar a emergência de uma convenção sobre a repartição dos benefícios em torno dos quais as partes conluem; de outro lado, tampouco revelaram que os proprietários estão conseguindo vender suas terras pelo valor máximo permitido pelo Programa.
- Ao contrário, os resultados do estudo indicaram que o preço inicial pedido pelos proprietários aproxima-se mais do valor médio da referência de mercado (desconhecida para os proprietários) do que do teto definido pelo Programa. Isto significa que a redução conseguida durante a negociação não se deveu apenas ao fato de os proprietários “chutarem” valores descabidamente elevados para inflacionar suas propriedades às custas dos pobres. Significa que, pelo menos para a maioria dos negócios, o limite imposto pelo Programa não apenas foi suficiente para viabilizar a aquisição das propriedades como não provocou a inflação do seu preço, movimento que teria se refletido em ofertas iniciais e preços de fechamento mais próximos ao teto do que abaixo da média, tal como ocorreu de fato.
- Por último, a análise comparativa dos preços e indicadores disponíveis do valor das propriedades revelou que os preços de fechamento dos negócios estão mais próximos ao preço mínimo da Fundação Getúlio Vargas do que aos preços máximos. Na ausência de elementos que permitam avaliar o potencial produtivo das terras, estes resultados não podem ser automaticamente interpretados como evidência definitiva de que as associações compraram terras “abaixo” do preço de mercado. No entanto, revela, de maneira inequívoca, a ocorrência de um processo de negociação e que os mecanismos definidos na estrutura de governança para guiar o processo de seleção e aquisição das propriedades estão funcionando na direção desejada: evitar o conluio entre as partes e estimular a redução do preço das propriedades adquiridas.

Pelos resultados da análise empírica desenvolvida por Buainain *et. al.* (2002) não é possível

afirmar que a participação do Estado nas negociações incentivou a prática de preços acima do mercado, pelo contrário, os preços praticados ficaram muitas vezes abaixo, entretanto, não é possível afirmar que este valor abaixo é resultado da ação direta do governo nas negociações.

Silveira *et. al.* (2007) complementa a análise do preço pago pelas propriedades. O Gráfico 4 mostra a opinião dos beneficiários do programa.

Gráfico 4 – Avaliação sobre Preço da Terra de Projetos pelos beneficiários do PCT (%)



Fonte: Silveira *et al.* (2007)

Mais de 70% dos entrevistados consideram que o preço pago foi justo ou abaixo do valor. Esta informação também colabora para rejeitar a hipótese de que o preço pago pelas propriedades estava acima do valor justo.

Pelas informações apresentadas não é possível afirmar que o processo de aquisição de propriedades prejudicou o PCT, pela compra de propriedades ruins ou que estas estavam com seus valores acima do mercado. Resumindo, foram apresentados problemas na negociação entre as partes, pelo envolvimento do governo nas negociações, mas este envolvimento não significou que a qualidade das propriedades e os preços ficaram aquém das expectativas do programa.

A reflexão desenvolvida neste capítulo permitiu verificar que várias expectativas iniciais do programa não se concretizaram. Nas considerações finais este assunto será retomado.

Considerações Finais

Depois de grande período, do qual a reforma agrária foi tratada de maneira inadequada, com resultados modestos, o processo de reforma agrária é retomado em 1995, durante o governo FHC, em resposta às pressões dos movimentos sociais e no crescimento das tensões no campo. Foi justamente neste período que novas possibilidades de acesso à terra foram testadas, dentre os quais o Programa Cédula da Terra.

O PCT se insere no contexto da reforma agrária de mercado. Este tipo de política redistributiva surgiu como uma opção para o chamado modelo tradicional que, para os pesquisadores defensores do modelo de mercado (notadamente pesquisadores do Banco Mundial), apresentava diversos problemas. Apesar do modelo baseado no mercado apresentar teoricamente diversas vantagens, este foi duramente criticado pelos pesquisadores que defendem o modelo tradicional. Tem-se que admitir que ambas as partes tenham um pouco de razão no debate, pois, realmente, ambos os modelos apresentaram falhas, principalmente durante a implantação dos programas.

Conforme foi observado, o modelo de reforma agrária de mercado não demorou a ser difundido em diversos países. As experiências internacionais apresentadas (África do Sul, Colômbia, Guatemala e República das Filipinas) permitiram algumas reflexões. A primeira questão, é que, em todos os outros países os programas baseados no mercado não conseguiram atingir as metas planejadas. A única exceção foi a República das Filipinas. No entanto, os resultados da República das Filipinas merecem serem qualificados, uma vez que neste país qualquer propriedade pode ser expropriada para fins de reforma agrária, provocando um estímulo que não pode ser comparado ao dispositivo vendedor disposto/comprador disposto introduzido pela reforma agrária de mercado. Em comum, todos os casos apresentaram problemas com o processo de seleção e o modelo não conseguiu superar os problemas apresentados pelo modelo tradicional. Apesar desses indícios, não é correto afirmar que o modelo falhou ou que é ruim. O ponto fundamental é destacar que os agentes responsáveis pela condução do programa não conseguiram gerenciar o programa da maneira devida, ou seja, interferir o mínimo possível.

Apesar do objetivo desta dissertação não ser analisar a reforma agrária de mercado em si, e sim fazer uma releitura dos resultados do PCT, a discussão sobre o modelo e as experiências internacionais

da reforma agrária de mercado serviram para alimentar a releitura, principalmente por não terem atingido as expectativas iniciais.

Sobre o PCT é importante destacar que os analistas tinham expectativa de que o programa funcionasse tal como planejado teoricamente. São justamente estes pontos que compõe a concepção do processo de seleção, participação das associações e o processo de aquisição de terras que trariam as vantagens pela adoção do programa e que se constituiriam em uma estrutura de governança do programa que produziria bons resultados. Mas, algumas expectativas e, principalmente, regras e atribuições do PCT, não se concretizaram e nem foram cumpridas. Nos componentes estudados (Capítulo 4) percebe-se claramente isto.

O processo de seleção do Programa Cédula da Terra, por ser um programa na linha da reforma agrária de mercado, deveria se pautar pela auto-seleção dos beneficiários, com interferência mínima do Estado. Entretanto, o que foi observado é que justamente a principal característica do processo de auto-seleção (neste caso representado pelo ato dos possíveis beneficiários se candidatarem voluntariamente no programa) não foi respeitada.

Observou-se que na realidade os candidatos foram selecionados para participar do programa. O processo de seleção foi influenciado principalmente pelos esforços políticos em impulsionar o programa, efeitos da crise provocada pela seca e pelo próprio perfil dos candidatos.

Independente dos fatores que influenciaram na seleção dos beneficiários, é importante destacar que o não cumprimento da auto-seleção dos beneficiários pode ter afetado negativamente o desempenho do PCT. Esta influencia negativa pode ter se dado pela presença de beneficiários sem vivência rural, “aventureiros” que ficaram atraídos pelos incentivos iniciais do programa, etc. e que se traduz em desistência que, ainda que melhore a seleção, atrapalha o andamento dos projetos que podem ter afetado o desempenho do programa. Esse tipo de falha dificilmente é diagnosticado nas pesquisas de campo, pois estas pessoas normalmente ficam escondidas na própria imagem que predomina no campo, só o decorrer do tempo poderá responder.

Se olharmos o PCT como um programa de combate à pobreza rural, e realmente o é, o objetivo de atingir os pobres das áreas rurais atendidas pelo programa foi alcançado. Esta afirmação merece uma reflexão sobre até que ponto a influência dos gestores pode ser encarada como negativa. Normalmente, a participação do Estado é tida como passível de corrupção. Por causa das características das populações que habitam a região atendida pelo programa, a participação do Estado pode ser

considerada positiva pelas avaliações. Pois, dificilmente partiria desses agentes a iniciativa de ir buscar os benefícios do programa e, assim, menor seria o número de beneficiários atendidos pelo programa. Além disso, não foi comprovada estatisticamente a presença de não-pobres no programa.

Pelas características do PCT existia uma hipótese de que o programa estaria atraindo um grupo de pobres com condição patrimonial um pouco melhor que o conjunto de pobres rurais; esta condição patrimonial poderia indicar que os beneficiários atendidos pelo programa estariam mais aptos aos objetivos do programa.

Em um primeiro momento esta hipótese foi verificada. Contudo, ao se analisar os grupos de beneficiários (PCT e INCRA) foram verificados os dois grupos de beneficiários (PCT e INCRA) tinham condições sócio-econômicas (em um momento prévio a adesão aos programas) piores que os pobres rurais que não aderiram aos programas de reforma agrária, reafirmando que o estado de pobreza tem prevalecido sobre os demais atributos desejáveis. Outra hipótese contestada foi de que os mecanismos de seleção do PCT atrairiam um público distinto do INCRA. Os resultados obtidos apontaram que não existem diferenciações significativas entre os atributos dos beneficiários que aderem ao PCT em relação aos do INCRA. Ou seja, o mecanismo de seleção do PCT não é superior ao do modelo tradicional

Outro componente que apresentou comportamento diferente do planejado foi o da participação das associações. Pelo enfoque “dirigido pela demanda” do PCT, as decisões mais importantes seriam associativas, por isto o protagonismo atribuído às associações. As associações também foram apontadas como alavanca para viabilizar o desenvolvimento das comunidades do PCT e superar as restrições de escala. Entretanto, pelas informações apresentadas, o papel das associações ficou aquém do planejado.

Inicialmente se esperava que aderissem ao PCT associações já estabelecidas, mas foi observado que metade das associações foi criada exclusivamente para terem acesso aos recursos do programa. Até certo ponto, este aspecto poderia ser considerado como positivo, na medida em que refletisse que o PCT estava mobilizando as comunidades pobres, isto de fato ocorreu, só que esta mobilização não foi “dirigida pela demanda”. Observou-se a presença dos mesmos agentes (políticos e órgãos governamentais) que influenciaram o processo de seleção na orientação e organização das associações. Seria, então, tão negativa esta influência na formação das associações no desempenho do PCT? Por um lado não. Assim como observado no processo de seleção, fica difícil acreditar na organização em

associações de pessoas sem experiência (não é ousadia adicionar os com experiência) em praticas associativistas. Foi observado que mais da metade dos beneficiários não tinham nenhuma experiência neste tipo de prática. Por outro sim, já que a ausência de experiência pode impactar negativamente no andamento das associações e trazer prejuízos para o grupo.

As associações não serviriam apenas para superar obstáculos burocráticos impostos pelo programa ou minimizar riscos de aquisição de uma propriedade ruim. Na realidade, as associações, conforme já destacado, poderiam ser a alavanca para o desenvolvimento das comunidades. Esperava-se que existisse interesse na produção associativa, que geraria ganhos de escala e difundiria maior harmonia social entre os membros. Sobre este aspecto foi observado que praticamente não existe produção coletiva nas associações, contrariando mais uma vez as expectativas iniciais do PCT.

Mais do que a insuficiência dos incentivos criados para pratica associativa, é compreensível que este resultado tenha relação direta com a ausência deste tipo de tradição (associativa) nas regiões atendidas pelo programa. Possivelmente esta falta de tradição explica que a maioria dos conflitos internos foram relacionados a questões de uso do bem comum e desrespeito à regras e decisões da associação.

Para completar, problemas relacionados às associações foram considerados o motivo da saída por aproximadamente 30% (soma de falta de adaptação as regras do grupo e falta de adaptação à vida no projeto) daqueles que desistiram do PCT. Este fator pode ser justificado pelos possíveis problemas já apontados: Falta de experiência dos beneficiários; e, falta de tradição. De qualquer forma, o papel das associações parece ter sido menor do que o que a ela era atribuído.

Por sua vez, o processo de aquisição das propriedades, também não pode ser considerado compatível com as regras do programa. O processo de aquisição deveria seguir o dispositivo vendedor disposto/comprador disposto e ser conduzido pela demanda, com a presença mínima do Estado. Os mecanismos da estrutura de governança do programa, dentre os quais o compromisso de pagamento da terra e o caráter associativo, colaborariam para a aquisição de propriedades adequadas.

O processo de aquisição de terras está diretamente relacionado com o mercado de terras, influenciado por variáveis macroeconômicas, microeconômicas e institucionais, mostrou-se que o cenário geral do preço da terra era positivo para os objetivos do programa.

Vale lembrar que o mercado de terras das regiões atendidas pelo programa é incipiente e, novamente é preciso ser destacado, que o papel das associações ficou aquém do esperado e pelas suas características parecia não estar preparada para liderar uma negociação, sendo fundamental a arbitragem. Essas informações são importantes, pois podem ser as justificativas para os fatos que foram abordados no decorrer do trabalho.

A crítica insiste em relacionar o processo de aquisição praticado no PCT ao favorecimento de ex-proprietários, e tentar fazer este *link* pela iniciativa do negócio. Foi observado que a maioria dos negócios foi iniciada pelas associações, e, mesmo aqueles negócios que foram iniciados pelos ex-proprietários, não podem ser relacionados como um movimento de favorecimento. Mas, conforme foi dada a pista acima, o papel exercido pelas associações nas negociações foi secundário, na realidade quem negociou a aquisição foi o Estado.

Mais uma vez o processo não foi conduzido pela demanda e as vantagens oferecidas pelos mecanismos de governança do programa não puderam ser observadas com precisão, correndo o risco assim de serem adquiridas propriedades ruins ou com preços acima do mercado.

O ponto é que o Estado exerceu a arbitragem no processo de aquisição de terras. Mais uma vez os críticos do programa apontam que foram adquiridas propriedades ruins e com preços acima do mercado. Se fosse evidenciada esta crítica, os impactos para a gestão do programa seriam de um escândalo, uma vez que na realidade o processo foi conduzido pelo Estado. Entretanto, com base nos depoimentos dos beneficiários do programa, em levantamento realizado em 2006, mais de 60% consideraram a terra boa, enquanto 10% consideraram a terra ruim. Desqualificando, mais uma vez, as críticas neste sentido. O preço pago também não condiz com as críticas. O confronto dos preços pagos com os valores de referência da Fundação Getúlio Vargas provou que os preços praticados estiveram dentro de um padrão aceitável. Além disso, mais de 70% dos beneficiários entrevistados consideraram o preço pago pela propriedade justo ou abaixo do valor.

O importante nesta discussão sobre o processo de aquisição de terras é reconhecer que o processo não foi praticado conforme as regras do programa, tendo o Estado papel importante nessa etapa. Esta arbitragem, possivelmente foi motivada pelo próprio perfil dos beneficiários selecionados pelo programa e pelas características das associações formadas. Estes fatos poderiam motivar conclusões de que o processo de aquisição de terras foi prejudicado. Entretanto, o que foi observado é

que os preços pagos pelas propriedades estão dentro de um intervalo aceitável, sendo, inclusive sustentada pela maioria dos beneficiários do programa que consideraram o valor pago justo.

Outra preocupação seria sobre a qualidade das propriedades, novamente foi considerada pela maioria dos beneficiários como boa. A conclusão sobre este ponto é que a arbitragem exercida não prejudicou o desempenho do PCT, mas que aproximou o processo de aquisição de terras do que vem sendo praticado pelo INCRA, e que é objeto de tantas críticas por parte dos que sustentam as vantagens do modelo de mercado.

Pelo exposto não resta dúvidas de que o que foi praticado no PCT não correspondeu ao planejado e que a estrutura de governança do programa não foi capaz de superar as especificidades locais. A priori, as distorções verificadas na condução do programa possivelmente trouxeram consequências negativas para a gestão do programa. Entretanto, pela reflexão desenvolvida, as interferências verificadas no PCT, notadamente a arbitragem exercida pelo Estado, não podem ser consideradas na sua totalidade como negativas.

Se, por um lado, o processo de seleção praticado não correspondeu à auto-seleção, por outro a meta de beneficiar os pobres das áreas rurais atendidas pelo programa foi atingida. As distorções apresentadas no processo de aquisição de terras também não se traduziram em propriedades ruins ou acima do preço de mercado. No entanto, o ponto negativo da análise sobre os componentes do PCT reside justamente nas associações. Possivelmente, a ausência da prática associativa repercutiu diretamente no desempenho do programa.

Por tudo isto, o PCT, na prática, não respeitou na sua totalidade as premissas dos programas pautados na reforma agrária de mercado. O PCT foi um programa que sofreu mudanças não oficiais na implantação e estas transformações trouxeram características de ambos os modelos (tradicional e mercado). Assim, o PCT pode ser caracterizado como um programa de acesso à terra através do mercado, mas com a participação dos gestores do programa facilitando o acesso por aqueles que dificilmente tomariam a iniciativa do negócio, simplesmente, por não terem experiência nestes tipos de negociações.

Depois de todo o esforço feito durante este trabalho, uma reflexão final pode ser feita como recomendação para os gestores de políticas públicas. Para desenvolver uma política fundiária calcada no mercado, necessita-se deixar bem claro quais são os objetivos gerais do programa. Se o objetivo for atingir os pobres de uma determinada área rural com algumas habilidades que o distingue da massa geral.

É necessária a elaboração de regras claras que limitem o acesso de pessoas que não possuam o perfil adequado. Antes, porém, é necessário verificar se existe uma quantidade suficiente de pessoas com o perfil adequado aos objetivos do programa e se realmente estas pessoas são capazes de conduzir o processo. Por que foi feita esta colocação? Justamente para ilustrar que os transtornos verificados durante a reflexão foram justamente provocados pela falta de critérios claros pela parte dos gestores do programa. É a “flexibilidade” observada durante a análise dos componentes que servem de argumento para a crítica do programa.

Fato é, se fosse levado em consideração o perfil dos moradores das áreas rurais atendidas pelo programa, dificilmente o programa estabeleceria a regra de ser conduzido pela demanda ou simplesmente poderia continuar nos mesmos moldes, mas planejar uma meta menor para o programa com um todo. Como consequências dessa “flexibilidade” foram observadas várias distorções no processo de seleção, nas associações e no processo de aquisição de terras.

Referências Bibliográficas

AIYAR, Swaminathan *et al.* (1995) Market-assisted land reform: a new solution to old problems. *AGR Dissemination Notes*, nº 4, Agriculture and Natural Recourses Departament, World Bank.

_____ (1995a) Market-assisted land reform: helping solve crisis, *AGR Dissemination Notes*, nº 4, Agriculture and Natural Recourses Departament, World Bank.

ANJOS, F.S. ; CALDAS, Nádia Velleda ; SILVA, Fernanda Novo da ; SCHRODER, Victor Faria (2007) Crédito Fundiário no Extremo Sul gaúcho: emancipação social ou um novo cativo da terra?. In: *XLV CONGRESSO DA SOBER*, Londrina.

BANCO MUNDIAL (2007) *Philippines: Agriculture Public Expenditure Review*, Technical Working Paper, East Asia and Pacific Region, World Bank Group.

BANCO MUNDIAL (2006) *Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Equidade e Desenvolvimento*, Washington DC.

_____ (2004) *Colômbia: land policy in transition*. Report nº 27942-CO, January

_____ (2004a) *Implementing reaching the rural poor. A progress report on rural strategy implementation for the World Bank Board of executive directors*. Washington DC, May.

_____ (2002) *Llegando a los pobres de las zonas rurales – estrategia de desarrollo rural para América Latina y Caribe*. Washington DC, Julio.

_____ (1997) *Rural Development: From Vision to action – a sector strategy*. Washington DC.

BALCAZAR, Alvaro *et al.* (2001) Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria, Série Desarrollo Productivo, Santiago, Chile.

BANERJEE, Abhijit V. (1999) *Land reforms: prospects and strategies*. Disponível em www.worldbank.org

BELLISARIO, Antonio (2007) “The Chilean Agrarian Transformation: Agrarian Reform and Capitalist ‘Partial’ Counter-Agrarian Reform, 1964–1980. Part 2: CORA, Post-1980 Outcomes and the Emerging Agrarian Class Structure”, *Journal of Agrarian Change*, Vol. 7, nº. 2, p. 145–182.

BERNSTEIN, Henry (2002) “Land Reform: Take a Long(er) View”, *Journal of Agrarian Change*, vol. 2, nº 4, p. 433-463.

BINSWANGER, H. (1996) 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 Oxford University Press.

BINSWANGER, H.; DEININGER, K. (1996) 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 Oxford University Press, 1995.

BINSWANGER, Hans P. *et al.* (1993) “Agricultural Land Relations in the Developing World”, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol.75, No.5, p.242-1248

BORRAS JR, Saturnino (2006) The Philippine Land Reform in Comparative Perspective: Some Conceptual and Methodological Implications, *Journal of Agrarian Change*, v. 6, n° 1

_____(2003a) Questioning the Pro-Market Critique of State-Led Agrarian Reforms, *The European Journal of Development Research*, Vol.15, No.2, December, p.109–132.

_____(2003b) “Questioning Market-Led Land Agrarian Reform: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa”, *Journal of Agrarian Change*, Vol. 3 n° 3, p. 367–394.

BORRAS JR, Saturnino & MC KINLEY, Terry (2006) “The unresolved land reform debate: Beyond State-Led or Market-Led Models”, *Policy Research brief*, United Nations Development Programme, November

BUAINAIN, Antonio Marcio ; ALMEIDA, Patrícia José de ; LIMA, Fernando de ; SILVEIRA, José Maria F. J. da (2007) O arrendamento de terras no Brasil: condicionantes, funcionamento e perspectivas. In: Pobreza Rural no Brasil: O Papel das Políticas Públicas - Brasília. IPEA.

BUAINAIN, Antonio M. *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 - 2001*, Brasília, UNICAMP/NEAD/MDA, relatório final, julho.

_____(1999) *Relatório preliminar de avaliação do Projeto Cédula da Terra*. Brasília, UNICAMP/NEAD/MEPF, junho.

_____(1999a) *Community based land reform in Brazil: a new way of reaching out the marginalized*, GDN, Bonn, Alemanha.

BUAINAIN, Antonio Marcio ; SILVEIRA, José Maria F. J. da (1999b) Políticas de desenvolvimento rural: redução de pobreza e melhoria na distribuição de riqueza: contribuição à análise do programa cédula da terra. In: *XXXVII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*, Foz do Iguaçu. Anais da SOBER. Brasília.

BUAINAIN, Antônio M; SILVEIRA, José M. F. J; 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, *Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável*, NEAD/MDA, Brasília.

_____ (1998) Novos instrumentos de intervenção fundiária, *Seminário reforma agrária e desenvolvimento sustentável no nordeste*, NEAD, Fortaleza.

BUAINAIN, Antonio Marcio ; SILVEIRA, José Maria F. J. da ; MAGALHÃES, Marcelo Marques ; SOUZA FILHO, Hildo Meirelles de (2001) Market assisted agrarian reform. the Brazilian experience: issues and evidences for the debate. In: *Forum Internacional Ordenamiento de la Propiedad y Sistemas Catastrales*, Ciudad de México. Reforma Agrária.

BUAINAIN, Antonio Marcio ; SILVEIRA, José Maria F. J. da ; MAGALHÃES, Marcelo Marques (2000) Novas formas de organização fundiária no Brasil e seu impacto no mercado de terras. In: *L Congresso Internacional de Americanistas*, Varsóvia/Polônia. Anais do Congresso.

BYERLY, Derek *et al.* (2005) “Agriculture, Rural Development, and pro-poor growth. Country experiences in the Post- Reform Era. *Agriculture and Rural Development*, Discussion Paper 21, Washington DC, World Bank.

CRUZ, Javier M. (s/d) *Acceso a la tierra por medio del mercado: experiencias de Bancos de Tierras em Centroamérica*

DA ROS, César A. (2006) A implementação do Banco da Terra no Rio Grande do Sul: Uma leitura política, in Sérgio Sauer, João M. M. Pereira (orgs.) *Capturando a Terra*, 1ªed, Expressão Popular, São Paulo.

ROS, César Augusto da; Moreira, Roberto José (2007) O processo de implementação do programa o Banco da Terra no Rio Grande do Sul: uma leitura política (1999-2002).. In: XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Londrina - PR.

DEININGER, Klaus (2003) *Land policies for growth and poverty reduction*. Washington DC, World Bank.

_____ (2003b) *Políticas de tierras para el crecimiento y la reducción de la pobreza*, Washington DC, World Bank.

DEININGER, Klaus (2001) *Política y administracion de tierras: lecciones recogidas y nuevos desafios para la agenda de desarrollo Del Banco Mundial*. Washington DC, World Bank.

_____ (2001b) Land markets and land reform. *International Conference on Access to Land: Innovative Agrarian Reforms for Sustainability and Poverty Reduction*, Bonn.

DEININGER, Klaus (1999) Making Negotiated Land Reform Work: Initial Experience from Colombia, Brazil and South Africa, *World Development*, 27 (4): 651–72.

DEININGER, Klaus & LAVADENZ, Isabel (2004) “Colômbia: Land policies in transition”, *En breve*, nº 55, October, BIRD.

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.

DEININGER, Klaus & BINSWANGER, Hans (1999) “The evolution of World Bank’s land policy: principles, experience and future challenges”, *The World Bank Research Observer*, vol. 14 (2), august.

DEININGER, Klaus; CASTAGNINI, Rafaella; GONZALES, Maria (2004) Comparing Land Reform and Land Markets in Colombia, *World Bank Policy Research*, Working Paper nº 3258, Washington, World Bank.

DE JANVRY, Alain & SADOULET, Elizabeth (2002) Land Reforms in Latin América: ten lessons toward a contemporary agenda, *World Bank's Latin American Land Policy Workshop*, Pachuca, Mexico.

_____ (2001) *Acess to Land and Land Policy Reforms*, UNU WIDER, Finland.

El-Ghonemy, M. R. (2002) *Agrarian Reform between Government Intervention and Market Mechanism*, Conference on Agrarian Reform and Rural Development, Social Research Center of the American University in Cairo, Egypt, March.

FEIJÓ, Ricardo Luis Chaves (2007) O Impacto dos Conflitos Agrários no Mercado de Terras Agrícolas: a evidência do Pontal do Paranapanema pode ser generalizada?. In: *XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER)*, Londrina (PR).

GAROZ, Byron *et al.* (2005) “Balance de la aplicación de la política agrária del Banco Mundial en Guatemala (1996-2005)”, *Programa de Estudios para el Desarrollo Rural*, Cordinación de ONG y Cooperativas CONGCOOP, octubre.

GAUSTER, Susana (2006) Aplicação de políticas agrárias do Banco Mundial na Guatemala: 1996-2005, in Sérgio Sauer, João M. M. Pereira (orgs.) *Capturando a Terra*, 1ªed, Expressão Popular, São Paulo.

GRIFFIN, Keith *et al.* (2002) “Poverty and the distribution of land”, *Journal of Agrarian Change*, vol. 2, nº 3, p. 279 – 330.

HEATH, K e DEININGER, K (1997). Implementing negotiated land reform: The case of Colombia, unpublished mimeo, World Bank, Washington, D.C.

INCRA (1995) *Reforma agrária: compromisso de todos*, disponível em www.incra.gov.br

KAY, Cristóbal (2006) “Rural Poverty and Development Strategies in Latin America”, *Journal of Agrarian Change*, Vol. 6, nº 4, p. 455–508.

LAHIFF, Edward (2006) *State, Market or the worst of both? Experimenting with market-based land reform in Southern Africa*.....

LAHIFF, Edward; BORRAS JR, Saturnino M.; KAY, Cristóbal (2007) Market-led agrarian reform: policies, performance and prospects, *Third World Quarterly*, 28:8, 1417 – 1436

MARTINS, José S. (2003) A reforma agrária no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, *Revista Tempo Social*, vol.15, n.2, São Paulo, Novembro

MEDEIROS, Leonilde S. (2007) Social movements and the experience of market-led agrarian reform in Brazil', *Third World Quarterly*, 1501 – 1518.

MELLO, Carolina J. H. (2004) *Focalização de políticas públicas: Teoria e Prática*, Dissertação de Mestrado, IE/UNCAMP, Campinas.

MONDRAGÓN, Hector (2003). Colombia: o mercado de tierras o reforma agraria. In: BARROS, Flávia; SAUER, Sérgio; SCHWARTZMAN, Stephan (Orgs.). *Os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial*. Brasília: Rede Brasil sobre Organizações Financeiras Multilaterais.

NEAD/MDA, *Estatísticas do Meio Rural*, Brasília, 2006.

PEREIRA, João M. M. (2006) Neoliberalismo, políticas de terra e reforma agrária de mercado na América Latina, in Sérgio Sauer & João M. M. Pereira (orgs.) *Capturando a Terra*, 1ªed, Expressão Popular, São Paulo.

_____ (2006a) A política agrária do Banco Mundial em questão, *Estudos Avançados*, vol. 20 (57), maio-agosto, p. 355-383.

_____ (2005) A disputa político-ideológica entre a Reforma Agrária Redistributiva e o modelo de Reforma Agrária de Mercado do Banco Mundial, *Estado & Sociedade*, vol. 20 (3), set/dez, p. 611-646.

_____ (2004) 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, *Dissertação de Mestrado*, CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro.

REYDON, Baastian & PLATA, Ludwig E. A. (1998) Evolução recente do preço da terra rural no Brasil e os impactos do Programa da Cédula da Terra.....

SAUER, Sérgio; PEREIRA, João M. M. (2006) *Capturando a Terra*, 1ªed, Expressão Popular, São Paulo.

SAUER, Sérgio (2006) Estado, Banco Mundial e protagonismo popular: o caso da reforma agrária de mercado no Brasil, *in* Sérgio Sauer & João M. M. Pereira (orgs.) *Capturando a Terra*, 1ªed, Expressão Popular, São Paulo.

SILVEIRA, José M. F. J. *et al.* (2007) *Estudo de avaliação de impacto do Projeto Cédula da Terra (2006)*, FECAMP, Campinas.

SILVEIRA, J. M. F. J.; BUAINAIN, A. M.; MAGALHÃES, M. (2000) Análise de processos de barganha e arbitragem em programas de reforma agrária. In: *XVIII Encontro Nacional de Economia da ANPEC*, Campinas.

SOUZA FILHO, H. M.; BUAINAIN, A. M.; SILVEIRA, J. M. F. J.; MAGALHÃES, M. (2001) Community-based land reform in Brazil: assessing the selection process. *Economia*, Rio de Janeiro: Anpec, v.1, n. 3.

SPAROVEK, GERD (coord.) (2006) Diagnóstico dos assentamentos implantados no programa de combate a pobreza rural do Crédito Fundiário, Convênio MDA/IICA.

SPAROVEK, GERD (coord.) (2003) Avaliação dos projetos do Programa de Combate a Pobreza Rural - Crédito Fundiário 2003, Convênio MDA/IICA.

TILLEY, Susan (2002) *An examination of market-assisted agrarian reform in South Africa*, Commissioned by the International Union of Foodworkers (IUF).

VAN SCHALKWYK, Hermam; VAN ZYL, Johan (1996) The Land Market, *in* Johan van Zyl, Johann Kirsten e Hans Binswanger (eds) *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Draft Manuscript Oxford University Press.

VAN ZYL, J.; KIRSTEN, J.; BINSWANGER, H. (Eds.). *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Draft manuscript, Oxford University Press.

VARGAS, Regis M. B. (2005) La reforma agraria en Colômbia: Vigente y por hacer, *Revista Economía Colombiana*, nº 309, Informe Especial.