

ANÁLISE CRÍTICA DA POLÍTICA AGRÁRIA CONTEMPORÂNEA DO BANCO MUNDIAL¹

JOÃO MÁRCIO MENDES PEREIRA*

O presente artigo analisa a lógica e as linhas de ação da política agrária contemporânea do Banco Mundial (BM). Este tema não deve ser tratado como uma questão meramente “rural”, descolada de processos econômicos e políticos mais abrangentes e sem qualquer relação com as estratégias e ações do BM, pois, de fato, tal política agrária foi desenhada e vem operando dentro dos marcos estabelecidos pelo ajuste estrutural e as contra-reformas liberais impulsionados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e o BM. Da cadeia de determinação que alicerça sua elaboração e delimita sua operacionalização, ao menos dois processos simultâneos merecem destaque: a) a liberalização das economias domésticas, em especial do mercado fundiário, cujo objetivo é elevar ao máximo as transações mercantis de compra e venda e arrendamento de terras e b) a contra-reforma do Estado, dirigida a substituir seu papel redistributivo por políticas focalizadas de “alívio” da pobreza.

O texto está dividido em cinco itens. O primeiro aborda as pressões que explicam a retomada de uma política agrária pelo BM nos anos 1990. O segundo trata das linhas de ação preconizadas aos governos nacionais nesse âmbito. O terceiro discute as atualizações operadas na política agrária quanto à sua forma de implementação e à sua base teórica. O quarto apresenta a distribuição geográfica e a magnitude financeira dos projetos vinculados à política agrária do BM, enquanto o último resume os principais pontos da discussão.

1. Esta é uma versão de um artigo apresentado no Grupo de Trabalho “Desenvolvimento rural, globalização e crise” durante o XXV^o Congresso da Associação Latino-Americana de Sociologia (ALAS), realizado entre 22 e 26 de agosto de 2005 em Porto Alegre (RS).

1. RAZÕES DA RETOMADA DA POLÍTICA AGRÁRIA PELO BANCO MUNDIAL NO CONTEXTO NEOLIBERAL

Durante a década de 1980, as propostas de desenvolvimento rural e, principalmente, de reforma agrária, foram deslocadas da agenda internacional em função das políticas de ajuste estrutural e da ascensão do neoliberalismo (El-Ghonemy, 2001). As diretrizes do BM estabelecidas em 1975 no **Land Reform Policy Paper**, assim como as orientações da Conferência Mundial sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, promovida pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) em 1979, não se materializaram (Groppo, 1997). Convertidos em verdadeiros imperativos por inúmeros governos da periferia por pressão do dueto FMI-BM, o pagamento do serviço da dívida externa, o ajuste macroeconômico e fiscal e as políticas liberais impossibilitavam, na prática, qualquer programa substancial de reforma agrária (Groppo et al., 2003: 4).

Considerando que as políticas liberais deslocaram da agenda internacional a temática da reforma agrária nos anos 1980, por que razão, ao longo da década seguinte, o BM retomou o tema das políticas de terra, inclusive a reforma agrária? Segundo a hipótese aqui defendida, isto ocorreu por força da confluência de oportunidades e necessidades específicas.

No campo das oportunidades, a primeira a ser destacada é a avaliação feita pelo *staff* do BM — e por diversos outros analistas e organismos internacionais — de que o fim da Guerra Fria teria trazido consigo a “desideologização” das questões ligadas à propriedade da terra e, em especial, à reforma agrária (Deininger e Binswanger, 1999: 248). Segundo essa formulação, diferentemente dos anos 60 ou 70, quando a disputa pela reforma agrária acabava se ligando, em maior ou menor grau, a uma luta ideológica mais ampla entre capitalismo e socialismo, a derrocada do bloco soviético teria inaugurado uma nova fase, na qual essas questões poderiam ser tratadas de modo “pragmático” e “inovador” tanto por agências multilaterais como por governos nacionais. Ou seja, a derrocada do “bloco socialista” teria desarticulado a ligação entre a bandeira da reforma agrária e ideologias mais abrangentes, de tal maneira que uma “nova era de políticas de reforma agrária” estaria se abrindo (De Janvry e Sadoulet, 2001: 21-2). Caberia ao BM, então, aproveitar essa oportunidade, a fim despolitizar o tratamento público das tensões sociais inerentes à realidade agrária pós-ajuste, sobretudo a reforma agrária.

Articulado à análise sobre a suposta “desideologização” da reforma agrária, outro fator importante contribuiu para redesenhar o debate e o campo de

ações do BM nessa área: o próprio andamento das políticas liberais, em especial a abertura comercial, a desregulamentação da economia e o desmonte das políticas setoriais tradicionais, todos associados a uma queda do preço da terra, ao menos durante um período. De fato, esses processos abriram espaço para uma possível ação diretiva do BM no âmbito agrário, criando a oportunidade para “implementar uma reforma agrária (...) menos prejudicial ao funcionamento dos mercados” (Deininger e Binswanger, 1999: 267).

Já no campo das necessidades, quatro devem ser ressaltadas. A primeira diz respeito ao diagnóstico realizado pelo próprio BM a respeito do fracasso dos projetos de “desenvolvimento rural integrado”, executados a partir dos anos 70, em muitos casos em oposição à reforma agrária. De acordo com Binswanger (1996: 89-90), o fracasso de tais projetos ao longo da década de 1980 teria desorientado o cerne da formulação política do BM para o setor rural. Desde então, abandonando a tentativa de construir um enfoque mais abrangente (como nos anos 1970), o BM viria executando apenas ações pontuais.

Diretamente associada à questão anterior, outro fator pressionou o BM a retomar o tema agrário. Uma auditoria sobre o desempenho dos seus projetos detectou um elevado grau de fracasso na execução em todos os setores e em todos os países (Banco Mundial, 1992). Dos 1300 casos analisados, 37,5% foram considerados “insatisfatórios” e — mais grave — em 78% dos projetos não foram sequer seguidas as diretrizes definidas pelo próprio BM. Para reverter essa situação, iniciou-se uma reestruturação interna em 1997, com o objetivo de qualificar a formulação de políticas e melhorar a execução de projetos, especialmente no setor rural (Banco Mundial, 1997).

A segunda necessidade consistiu em dar resposta aos conflitos agrários e, em algumas situações, a ações de movimentos sociais pró-reforma agrária. Em ambos os casos, avalia-se que tensões no campo contêm um potencial disruptivo que pode se amplificar para toda sociedade (Banco Mundial, 2003). Foi, inclusive, para neutralizar esse duplo risco que o BM criou o modelo de reforma agrária de mercado (cf. Pereira, 2004).

A terceira necessidade que se impôs ao BM foi a de dar algum tipo de resposta à situação dramática da pobreza rural. Tomando-se como referência qualquer indicador — por mais questionável que seja a própria operação de mensurar a pobreza estatisticamente —, a magnitude do problema é alarmante (Banco Mundial, 1990; 2001; IFAD, 2001). Aqui interessa destacar que, ao longo dos anos 1990, um conjunto de organismos internacionais passou a enfatizar o “combate à pobreza” como questão social central, mudando, inclusive, do

enfoque centrado da transferência de renda para outro, baseado na geração de renda e na mudança de posição na esfera produtiva (De Janvry e Sadoulet, 2002: 3). O BM acompanhou e influenciou nesse movimento, passando a reconhecer a necessidade de criação de mecanismos de acesso à terra como forma de aumentar as “oportunidades” abertas aos pobres rurais e reduzir sua “vulnerabilidade”. A distribuição de “ativos” (terra, por exemplo) passou a ser vista como um instrumento mais eficiente e barato no “combate à pobreza” do que transferências de renda permanentes. A verdade, porém, é que o novo enfoque pouco se materializou em políticas públicas (Schetjman e Parada, 2003).

A quarta necessidade fortemente sentida pelo BM foi a de ter capacidade política para hegemonizar o processo de transição das sociedades do antigo bloco soviético ao capitalismo financeirizado. Esta referência é constante nos documentos mais abrangentes do BM sobre a direção e o andamento das reformas estruturais e a “globalização” (Banco Mundial, 1996; 1997a). A questão da transformação da base de propriedade — em especial, a descoletivização das terras rurais — ocupou lugar central na estratégia do BM para aqueles países ao longo dos anos 1990.

2. POLÍTICA AGRÁRIA: PRINCÍPIOS E LINHAS DE AÇÃO

O BM considera que os princípios definidos no **Land Reform Policy Paper** permanecem válidos até hoje, embora não necessariamente os caminhos pelos quais eles devem ser alcançados (Banco Mundial, 2003; Deininger e Binswanger, 1998). Tais princípios podem ser resumidos em três postulados: a) a produção familiar contribui mais para a eficiência econômica e a equidade social do que grandes fazendas sob regime de assalariamento ou fazendas coletivas/estatais; b) as transações mercantis são necessárias para permitir a transferência de terras de produtores agrícolas menos eficientes para produtores mais eficientes e c) é importante para o crescimento econômico realizar uma distribuição mais equilibrada da terra, e o instrumento para isso é a reforma agrária redistributiva.

O primeiro princípio está longe de ser teoricamente consensual na literatura especializada contemporânea (cf. Bernstein, 2002; 2004; Byres, 2004) e, na prática, é em grande medida negado pela própria ação do BM, que patrocina todo um conjunto de políticas que prejudicam sobremaneira o campesinato pobre (SAPRIN, 2002). O segundo, apesar do tom mais sofisticado, ainda carrega uma dose considerável de teoria neoclássica, e peca, dentre outras razões, por situar a problemática do poder fora do âmbito do mercado. Já o

terceiro, embora fortaleça o discurso pró-reforma agrária, tem para o BM um significado muito particular, absolutamente distinto da teoria e da experiência histórica da reforma agrária. A seguir, analisam-se as oito linhas de ação da política agrária.

2.1. Compra e venda de terras

O estímulo a relações de compra e venda sempre foi visto como o *principal* meio de alocação de recursos para produtores mais eficientes. Recentemente, entretanto, o BM vem reavaliando suas posições iniciais sobre as potencialidades dos mercados de compra e venda, motivado em parte pelas críticas e pelo reconhecimento dos próprios resultados negativos daquela orientação inicial. Surge, daí, uma abordagem mais matizada, que reconhece a necessidade de entender de maneira interconectada o funcionamento de diferentes mercados e dos fatores neles intervenientes.

Porém, trata-se de uma revisão parcial, pois a necessidade de se avançar na liberalização dos mercados de compra e venda segue inquestionável. A única diferença em relação à situação anterior seria a de que, agora, tal liberalização deveria se dar de forma mais contextualizada e seqüenciada. A orientação central do BM neste aspecto permanece sendo a de que os governos devem promover um conjunto de medidas para dinamizar o funcionamento desses mercados. Em relação à proposição anterior, portanto, não há qualquer mudança significativa em termos de pressupostos teóricos. A modificação se resume ao lugar ocupado na hierarquia da política de terras: do lugar central, a compra e venda passou para um plano secundário.

2.2. Titulação de posses

Outro componente objeto de reavaliação mais recente pelo BM são os programas de titulação individual (chamados, no Brasil, de “regularização fundiária”), voltados para aqueles agricultores que não têm título formal de propriedade. Esse tipo de programa foi aplicado em várias partes do mundo durante muitos anos como instrumento para criar as pré-condições para o surgimento e/ou ativação de mercados de terra. Os resultados foram bastante negativos, especialmente no continente africano (El-Ghonemy, 2001), onde os direitos comunais e consuetudinários sempre tiveram enorme importância na configuração das relações agrárias, e na América Latina, onde a falta de acesso ao mercado de crédito prejudica a vida dos agricultores pobres, que acabam por vender suas terras recém tituladas (Tejo, 2003: 440-2).

As críticas e os flagrantes resultados negativos ensejaram uma revisão parcial sobre o papel e a oportunidade dos programas de titulação. Pela leitura atual, é preciso definir *a priori* a quais objetivos a titulação deveria atender: melhorar o acesso ao crédito, aumentar a segurança da propriedade ou ativar mercados de terras (cf. Deininger e Binswanger, 1999: 259-60). Além disso, deveria ser complementada com outras ações, e não, como no passado, executada pontualmente na forma de programas segmentados (Deininger e Feder, 2002: 17).

O BM, portanto, apresenta certa cautela em relação aos programas de titulação. No entanto, os objetivos a serem alcançados permanecem indiscutíveis. Ou seja, se por um lado há um movimento interno de valorização das “vantagens” dos sistemas comunais em situações muito específicas — por exemplo, onde essa questão seja politicamente explosiva, ou onde os custos da titulação privada sejam excessivamente altos para os pobres —, por outro mantém-se a orientação de se perseguir formas cada vez mais privadas de propriedade da terra, vistas como sinônimo de evolução social e desenvolvimento econômico (Deininger e Binswanger, 1999: 248). Note-se que existe um pressuposto evolutivo em favor da titulação privada generalizável a todas as sociedades humanas, o que, evidentemente, não passa de uma racionalização da ideologia capitalista, desprovida de base empírica.

Não se sabe se os programas de titulação em curso financiados ou estimulados pelo BM vêm seguindo as novas orientações acima elencadas. Também faltam estudos mais robustos sobre os efeitos desse tipo de programa nos países da América Latina e do Caribe. De todo modo, a maior parte das pesquisas aponta que a oferta de créditos na região é dirigida, majoritariamente, para os grandes proprietários, de sorte que, desse ponto de vista, os efeitos da titulação são, na prática, insignificantes para os pequenos agricultores (Baranyi et Al., 2004: 43-5).

2.3. Arrendamento de terras

Segundo a atual reavaliação das diretrizes do BM de 1975, houve uma “condenação prematura” do arrendamento, que subestimou o seu potencial como meio de acesso à terra e enfatizou “exageradamente” as virtudes da compra e venda. Conforme a interpretação corrente, além das perdas de eficiência das relações de arrendamento serem menores do que se imaginara, haveria inúmeras vantagens em relação às transações de compra e venda, as principais das quais seriam: a) custos de transação menores; b) menor vulnerabilidade em

relação a “falhas” dos mercados de crédito; c) maior flexibilidade para encontrar arranjos condizentes com as especificidades locais e d) oportunidade para acumular recursos e experiência necessários à condição de proprietário.

Com base nessas razões, salvo situações excepcionais, o BM (2003) defende a remoção total das restrições ao mercado de arrendamento de terras como medida de alta prioridade a ser implementada pelos governos nacionais. Por essa lógica, as regulações jurídicas que defendem (mal) os pequenos arrendatários deveriam ser suspensas, sem que, a rigor, nenhuma medida substitutiva seja sugerida. Esta é a linha de ação mais importante da política agrária do BM, depois que outras entraram em colapso.

Pode-se perceber que o fato desse tipo de relação social ser identificado há décadas como sinônimo de exploração do trabalhador rural e de retrocesso econômico por todas as organizações camponesas latino-americanas — não sendo reivindicado por *nenhuma* delas — não tem qualquer relevância para o BM (Baranyi et al., 2004: 50; CGRA, 2004: 7-8). Embora faltem estudos mais conclusivos sobre a configuração dos mercados de arrendamento pós-liberalização, há indicações de que esse tipo de relação não vem contribuindo para melhorar o acesso à terra na América Latina (Carter, 2003; Carter e Salgado, 2001).

2.4. Administração de terras

É nesta linha de ação que se concentra a maior parte da carteira de empréstimos do BM para a área agrária. Iniciativas dessa natureza foram implementadas com certa extensão no Leste Europeu, na África e na Ásia Central, e a partir da segunda metade dos anos 1990 passaram a ganhar escala na América Latina e no Caribe. A partir da ação do BM, outros organismos vêm incorporando essas diretrizes em suas propostas de desenvolvimento rural e combate à pobreza, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a FAO, a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), o International Fund for Agricultural Development (IFAD), a Cooperação Técnica Alemã (GTZ) e a União Européia.

Trata-se, basicamente, da construção de um aparato público de “administração de terras” que seja capaz de: a) garantir a segurança dos direitos de propriedade e uso da terra; b) superar o alto grau de informalidade dos mercados de terra, sobretudo na América Latina; c) unificar informações legais e geográficas sobre a distribuição da propriedade fundiária; d) prover informações necessárias ao funcionamento do mercado imobiliário rural

(preços, qualidade da terra, configuração dos mercados locais etc.) e e) baixar os custos de transação por meio da simplificação dos procedimentos de registro e cadastro e do barateamento do acesso a informações através da informatização. Tal aparato administrativo serviria para dar suporte à transferibilidade total dos imóveis rurais, inclusive terras coletivas e públicas, cuja privatização é defendida como medida necessária para o desenvolvimento de mercados de terra eficientes.

Tal estrutura teria esferas de formulação e coordenação nacionais, mas sua execução seria descentralizada (Deininger e Feder, 2002: 18-9). Este ponto é crucial em todo o desenho da política agrária do BM: avançar no processo de descentralização administrativa em toda parte, a fim de acelerar a reconstrução institucional apregoada pelas reformas de segunda geração. Para o BM, uma das principais dificuldades nessa área seria enfrentar os interesses próprios da “burocracia central”, isto é, dos grandes aparatos burocráticos (criados, normalmente, no bojo de processos de reforma agrária entre os anos 50 e 70) voltados para a regulação das relações de propriedade e uso da terra rural. Toda a literatura do BM é pródiga em delimitar esse personagem caricatural — a “burocracia central” — como antagonista à modernização e à reforma agrária e propenso à corrupção. Estima-se que seja considerável o poder de vocalização e resistência institucional desse segmento (idem: 47), de tal maneira que toda a ação ideológica do BM se dirige para desqualificá-lo política e moralmente, utilizando isto como plataforma para legitimar a “descentralização” do Estado — leia-se, a criação de novos arranjos público-privados e a desfederalização da política agrária nos países “clientes”.

Como esperado, não se diz nada sobre a apropriação privada ilegal de terras públicas, muito comuns nos países do Sul, nem tampouco sobre as reivindicações do campesinato em favor da retomada de suas terras ilegalmente apropriadas por grandes fazendeiros. O BM também silencia sobre o sucateamento do aparato estatal voltado à regulação das relações fundiárias e à realização da reforma agrária, de tal maneira que o apelo à descentralização administrativa se faz às expensas da total falta de autocritica sobre o legado das políticas de ajuste.

2.5. Mecanismos de resolução de conflitos agrários

Além de mecanismos de acesso à terra via mercado e da clarificação de direitos de propriedade e posse da terra rural, o BM defende a criação de

organismos descentralizados para a resolução de conflitos agrários. O objetivo é garantir o ambiente necessário à atração de capitais privados, inclusive estrangeiros, ao meio rural (Deininger e Feder, 2002: 16). Nada se fala a respeito da violência cada vez mais aguda provocada contra o campesinato e populações indígenas pela expansão da apropriação privada da terra associada à produção de *commodities* para exportação (CGRA, 2004: 9-10). Trata-se, tão-somente, de promover a segurança do capital.

2.6. Tributação da propriedade rural

Ainda que sem a mesma ênfase atribuída às ações anteriores, o BM aborda também a questão da tributação, revelando pouco entusiasmo em relação à viabilidade política de propostas de tributação progressiva da terra rural (Deininger e Feder, 2002: 34). Com base nesse pressuposto pessimista, o BM (2003: 22) defende a municipalização do imposto sobre a terra como forma de: i) criar condições financeiras para a montagem de um aparato local de administração de terras; ii) incrementar as finanças locais e contribuir para o movimento mais amplo de descentralização do Estado e iii) melhorar o uso produtivo da terra. A diretriz política de fundo é a descentralização administrativa e a municipalização dos instrumentos de política agrária.

2.7. Privatização e reestruturação agrícola no leste europeu e na ex-URSS

Grande parte da motivação do BM para elaborar e financiar um conjunto coerente de políticas de terra nos anos 1990 está relacionada ao seu papel de pivô (ao lado do FMI) na transformação da base de propriedade e na reestruturação agrícola da parte oriental da Europa e da antiga União Soviética em direção a um padrão cada vez mais liberalizado e subordinado aos imperativos do capital internacional. Um dos instrumentos mais utilizados para isso tem sido os empréstimos de ajuste estrutural (Banco Mundial, 1997: 84).

Os resultados da privatização da estrutura fundiária vêm sendo aclamados pelo BM como os mais pujantes no cenário internacional, potencialmente superiores ao impacto redistributivo de muitas reformas agrárias ocorridas no século XX (Deininger e Feder, 2002: 43). Porém, em que pese a euforia, setores do BM já começaram a reconhecer que as expectativas iniciais de que a liberalização econômica e a privatização seriam suficientes para se criar uma estrutura competitiva de pequenos e médios agricultores proprietários eram, no mínimo, “demasiado simplistas” (idem: 44).

A avaliação das “lições” desse processo vem ensejando um conjunto de debates e propostas no interior do BM. A definição da política agrária para aquela região ainda é um processo em aberto. Porém, no fundamental, a percepção predominante hoje é a de que seria preciso avançar na elaboração de um marco legal, bem como construir instituições que garantissem o funcionamento dos mercados e, sobretudo, aumentassem a competitividade dos novos segmentos privados.

2.8. Reforma agrária “assistida pelo mercado”

O BM (2003: 143) reconhece a necessidade de se realizar reformas agrárias em sociedades marcadas por alto grau de concentração da propriedade da terra, de modo a aumentar a produtividade, melhorar a equidade social e reduzir a pobreza rural. Ocorre que, quando se refere à “reforma agrária redistributiva”, o BM, na verdade, tem em vista o modelo de reforma agrária “assistida pelo mercado” criado por ele mesmo. Eis um exemplo desse deslizamento semântico:

O Banco ajudou a África do Sul (...) a desenvolver um programa de reforma agrária redistributiva, baseado em transações negociadas ou voluntárias entre compradores e vendedores (...). Essa abordagem, chamada de reforma agrária “negociada” ou “assistida pelo mercado”, também está sendo desenvolvida na Colômbia, Brasil e Guatemala (Banco Mundial, 1997: 85)

A reforma agrária “assistida pelo mercado” nada tem a ver com uma reforma agrária redistributiva, pois se trata tão-somente de uma política estatal de financiamento a transações imobiliárias entre agentes privados, acrescida de uma parcela variável de subsídio destinada a investimentos sócio-produtivos complementares. Esse modelo integra o rol de ações compensatórias aos efeitos socialmente regressivos das políticas de ajuste estrutural, tanto assim que está vinculado à agenda de políticas de “alívio” da pobreza rural do BM (Pereira, 2004). Já o que se convencionou chamar de reforma agrária redistributiva consiste numa ação do Estado que, num curto espaço de tempo, redistribuiu para o campesinato pobre uma quantidade significativa de terras privadas apropriadas por uma classe de grandes proprietários, que podem ser, inclusive, grupos industriais e bancos.

Seu objetivo é democratizar a estrutura agrária de um país, o que pressupõe transformar as relações de poder econômico e político responsáveis pela

reprodução da concentração fundiária. Enquanto política redistributiva, implica, antes de tudo, a desapropriação punitiva de terras privadas que não cumprem sua função social, definida em lei (Barraclough, 2001; El-Ghonemy, 2001). Além disso, precisa vir acompanhada de um conjunto de políticas complementares na área de infra-estrutura, educação, saúde e transporte, bem como uma política agrícola que favoreça o campesinato, baseada no crédito, na assistência técnica e no acesso a mercados de consumo. Em outras palavras, a reforma agrária tem como objetivo central redistribuir terra e garantir as condições de reprodução social do campesinato, atacando as relações de poder na sociedade que privilegiam os grandes proprietários. Ela só é viável se for compulsória, o que exige a ampliação do poder redistributivo do Estado frente ao monopólio privado da terra, através da desapropriação mediante indenização abaixo do preço de mercado. Ela é uma política de desenvolvimento nacional, o que requer o fortalecimento do papel do Estado na provisão de bens e serviços essenciais à melhoria das condições de vida dos assentados e ao bom desempenho econômico do setor reformado.

Deste modo, ao contrário do que diz o BM, reforma agrária redistributiva não tem nada a ver com reforma agrária “assistida pelo mercado”. Uma política de desenvolvimento nacional que visa transformar a estrutura agrária e alterar as relações de poder na sociedade não tem qualquer semelhança com transações patrimoniais privadas financiadas pelo Estado e políticas marginais de “alívio” da pobreza rural. Redistribuir terra e poder, alterando a correlação de forças na sociedade em favor do campesinato e das coalizões que o apóiam, nada tem a ver com ativação do mercado de terras.

Direcionados para África do Sul, Colômbia, Guatemala e Brasil, países marcados por grave problema agrário e fortes tensões sociais no campo, os programas orientados pelo modelo de reforma agrária “assistida pelo mercado” mostraram até o momento que: a) não contribuem para democratizar a estrutura agrária, nem é esse o seu objetivo, pois foram criados para tão-somente aliviar de maneira seletiva os efeitos sociais negativos provocados pelas políticas de ajuste estrutural; b) não têm condições de minimamente atender à demanda por terra existente, porque são desprovidos da capacidade de ganhar escala social devido ao pagamento em dinheiro a preços de mercado; c) pela mesma razão são caros, quando perseguem metas elevadas, o que os condena a serem programas de pequena dimensão sócio-econômica, completamente incapazes de atender à magnitude do problema agrário exis-

tente; d) servem ao propósito de esvaziar a pressão social pró-reforma agrária, porquanto propõem uma forma de acesso à terra alternativa às ocupações organizadas pelos movimentos sociais e e) introduzem modificações de longo prazo no aparato estatal responsável pelo tratamento do problema agrário, rivalizando com a reforma agrária redistributiva (Pereira, 2004).

3. ATUALIZAÇÕES NA FORMA DE IMPLEMENTAÇÃO E NA BASE TEÓRICA

As linhas de ação que constituem a política agrária do Banco Mundial sofreram atualizações importantes nos anos 1990, em relação às diretrizes estabelecidas em 1975. A primeira delas é a de que, em vez de intervenções em áreas específicas, para daí se chegar a um “diálogo político” mais amplo, a nova estratégia recomenda a articulação prévia das políticas de terra a um processo de negociação mais abrangente, de modo a garantir um “consenso” mínimo (Deininger e Binswanger, 1998: 2).

As motivações para tal mudança remetem a três ordens de pressão. Em primeiro lugar, a necessidade de esvaziar a conflitividade inerente ao problema agrário, a qual tende a ser potencializada por intervenções tóxicas (fracassadas ou não) que visibilizam politicamente o Banco Mundial como único ou principal responsável pelas mesmas. Depois, a consciência de que o elevado grau de fracasso técnico e social dos projetos do Banco pelo mundo (especialmente na área da agricultura) deveu-se, em grande medida, ao seu caráter ultracentralizado e vertical (Binswanger, 1996). Daí a preocupação com uma maior “concertação” de interesses como meio de se construir apoio político e viabilizar canais de participação social, os quais passam a ser valorizados como instrumentos necessários ao desempenho eficiente dos projetos. Assim, a “participação social” é incorporada ao mesmo tempo como instrumento de legitimação política e condição para um melhor aproveitamento dos recursos.

Em terceiro lugar, a própria evolução recente do debate internacional sobre desenvolvimento rural, que reforça a necessidade de conexão entre projetos específicos e estratégias abrangentes, ainda que não necessariamente tal articulação materialize-se na prática. Quanto a este ponto, vale lembrar que os setores do Banco Mundial à frente da discussão sobre políticas de terra e desenvolvimento rural manifestam reiteradamente a convocação para que essas temáticas sejam melhor incluídas nas estratégias de assistência aos

países², a fim de articulá-las “organicamente” ao manejo da política macroeconômica e, sobretudo, ao roteiro de reformas estruturais.

Já a segunda atualização diz respeito à escala em que os projetos devem ser implementados. Em razão da “sensibilidade política” das questões relacionadas à terra, o BM passou a seguir a orientação de implementar projetos-piloto em pequena escala. A legitimidade advinda de efeitos de demonstração permitiria posteriormente expandi-los (Deininger e Binswanger, 1998: 2). Este ponto revela, além da evidente preocupação em contornar eventuais críticas e resistências, uma tentativa de adequar a política de terras às especificidades locais, em sintonia com as diretrizes centrais das reformas de segunda geração. Por isso, para o Banco Mundial (2003: 189-90), os projetos na área agrária devem ser implementados *seletivamente* e estar subordinados à busca do melhor *seqüenciamento*, conforme a realidade de cada país ou região.

Por fim, a terceira atualização diz respeito à compreensão do caráter interconexo do funcionamento dos diferentes mercados e dos fatores neles intervinientes, em grande medida acentuada pela percepção acerca dos limites da liberalização dos mercados nas “economias em transição”. Trata-se de uma visão mais integrada sobre o conjunto de fatores que interferem nos processos de liberalização dos mercados fundiários, sempre com o objetivo de elevar a produtividade da terra, maximizar o grau de transferibilidade dos imóveis rurais e garantir a segurança dos direitos de propriedade e uso. Esta abordagem sobre o funcionamento dos mercados configura não apenas uma *estrutura de interpretação* da realidade, mas também um *pacote de ações* a ser implementado tanto nas “economias em transição” ao capitalismo como em sociedades marcadas por alto grau de concentração da propriedade da terra ou por processos de reforma agrária “incompleta” (Deininger, 2000: 233). Ou seja, trata-se de uma abordagem que se pretende aplicável *universalmente*.

4. DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA E MAGNITUDE FINANCEIRA

De acordo com Suárez (2005), desde 1990 o BM realizou em 32 países 45 operações de empréstimo para projetos cujo componente central foi uma ou mais linhas de ação da política agrária. Somando-se projetos encerrados e

2. As *Estratégias de Assistência aos Países (Country Assistance Strategies)* são elaboradas pelo BM e aprovadas por sua diretoria para cada “cliente” com certa periodicidade. São documentos de planejamento e de compromisso político, pois estabelecem as macro-orientações que balizam a aprovação de qualquer operação de empréstimo efetuada pelo BM.

em curso, observa-se a seguinte distribuição geográfica: América Latina e Caribe (33,3%), Leste Europeu e Ásia Central (26,6%), leste da Ásia e região do Pacífico (24,4%), África e Oriente Médio (13,4%) e sul da Ásia (2,2%). Fica claro onde se concentra a ação do BM. Até o momento, nada indica que essa configuração sofrerá alterações substanciais.

O BM vem agindo no sentido de que as linhas de ação de sua política agrária sejam progressivamente adotadas pelo maior número possível de governos nacionais ou esferas subnacionais, através de projetos específicos. Há, por conseguinte, uma *ofensiva* do BM nessa área, lastreada no seu aporte financeiro, o que se torna mais visível quando se observa a aceleração da aprovação de projetos. No período de 1990 a 1994, o BM aprovou apenas três projetos de política agrária. Já no período de 1995 a 1999 foram aprovados 19 projetos, totalizando US\$ 700 milhões. Nos quatro anos seguintes, foram aprovados mais 25 projetos, num total de US\$ 1 bilhão (Suárez, 2005: 3).

Ao mesmo tempo em que acelera a liberação de empréstimos, o BM vem articulando em diversos países cursos e oficinas para agentes estatais diretamente responsáveis pela implementação de políticas de terra. Significa dizer que ele vem assumindo a posição de *vanguarda intelectual* ao socializar a *sua* estrutura de pensamento e o *seu* rol de ações em matéria de política agrária para agentes públicos que deverão se limitar a tão-somente encontrar a *tradução local* de um receituário pré-definido. Esse movimento expressa a tentativa do BM exercer uma efetiva *direção intelectual e moral* sobre a definição da política agrária dos Estados nacionais.

5. ASPECTOS PRINCIPAIS A SEREM RETIDOS

Existe um conjunto de fatores que explica a retomada de uma política agrária pelo BM ao longo da década de 1990, a saber: a) a oportunidade do Banco tratar as questões relacionadas à terra rural de maneira pretensamente despolitizada e desideologizada, num período histórico de ausência ou fragilidade de projetos alternativos ao neoliberalismo e, portanto, ao enquadramento da temática agrária a uma nova estrutura do *pensável*, em termos de políticas públicas; b) a oportunidade de, no rastro das reformas estruturais, avançar no processo de eliminação de restrições à transferibilidade dos direitos sobre a terra e à constituição de mercados formais de terra; c) a necessidade de melhorar a performance dos projetos — em especial daqueles relacionados à agricultura e ao desenvolvimento rural, depois de pelo menos duas décadas de elevado grau de fracasso em sua execução —, em relação a qual o enfo-

que pró-mercados de terra serviu como uma diretriz abrangente; d) a necessidade de criar mecanismos e formas de controle ou neutralização dos conflitos agrários, cujo acúmulo ou radicalização fossem considerados potencialmente disruptivos à ordem política e/ou aos interesses econômicos vigentes; e) a necessidade de dar algum tipo de resposta à elevada incidência da pobreza no meio rural, em boa medida agudizada pelo impacto negativo das políticas de ajuste estrutural no tecido econômico e social do espaço agrário e f) a necessidade de formular diretrizes para acelerar e direcionar a transição das sociedades do Leste Europeu e do antigo bloco soviético ao capitalismo, processo no qual tem lugar central a privatização dos meios de produção — no caso, a terra rural.

Por sua vez, esse conjunto de oportunidades e necessidades ensejou uma série de atualizações na política agrária do BM, centradas na sua forma de implementação e seu conteúdo. Nesse sentido, importa frisar que:

- a) revendo algumas posições do passado, o Banco passou a estimular fortemente a eliminação de todo tipo de restrições às relações de arrendamento e parceria, a fim de contornar os altos custos de transação envolvidos nas operações de compra e venda, relações que, como se sabe, são historicamente criticadas por movimentos sociais e organizações de representação do campesinato, sobretudo na América Latina e na Ásia;
- b) o Banco procedeu a uma revisão parcial de seus antigos postulados sobre a pertinência da titulação privada, pontuando certas pré-condições para sua realização, embora mantenha inquestionável seu pressuposto, dado pela crença na superioridade econômica da formalização da propriedade privada da terra, a qual permanece como um ideal a ser perseguido em todo o mundo;
- c) quando advoga a necessidade de “reformas agrárias redistributivas” para corrigir a estrutura agrária de alguns países, o BM, na verdade, nada tem a oferecer além do modelo de reforma agrária “assistida pelo mercado”, que não é uma reforma redistributiva, mas sim o seu oposto, uma mera transação patrimonial inserida no rol de políticas compensatórias destinadas a aliviar seletivamente os efeitos socialmente regressivos das políticas de ajuste estrutural e dirigida para países marcados por grave problema agrário;
- d) a reforma agrária “assistida pelo mercado” é tão-somente mais um componente da agenda do Banco para o setor rural, mas, dependen-

do do contexto, pode vir a ser a ação principal, embora sua realização pressuponha a implementação de outros componentes que integram o rol de políticas agrárias;

- e) a política de terras do BM, tal como vem sendo redefinida, sistematizada e implementada, é coerente com a agenda atual de contrarreformas estruturais, na medida em que, por um lado, insere a política agrária na agenda de “alívio” pontual e seletivo da pobreza onde os efeitos socialmente regressivos das políticas neoliberais possam alimentar tensões sociais e, por outro, exige para sua consecução uma reestruturação, de caráter privatizante, do aparato de regulação (legislações e instituições) dos mercados de terra;
- f) observa-se recorrentemente nos documentos setoriais do BM sobre políticas agrárias e desenvolvimento rural o chamado à necessidade da direção do Banco incorporar esses temas e problemáticas no processo de definição e encaminhamento das políticas macroeconômicas, por um lado, e das estratégias de assistência aos países, por outro, o que revela a posição ainda relativamente lateral dessas áreas no núcleo estratégico de políticas do Banco.

O BM é hoje o principal organismo internacional de elaboração de programas e projetos voltados ao espaço agrário. Ocupando uma posição de vanguarda, exerce enorme gravitação e influência na formulação de políticas adotadas por governos nacionais e subnacionais. Sua ascendência intelectual — lastreada pelo suporte financeiro, mas de modo algum a ele restrita — não apenas se resume a propor ações específicas: vai além, atingindo as próprias categorias de pensamento que estruturam os termos do debate político e lhe conferem inteligibilidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial. **Effective implementation: key to development impact – report of the World Bank’s portfolio management task force**. Washington, 1992.
- _____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. Washington, 1996.
- _____. **Rural development: from vision to action – a sector strategy**. Washington, 1997.
- _____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. Washington, 1997a.
- _____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000-2001**. Washington, 2001.
- _____. **Land policies for growth and poverty reduction**. Washington, 2003.
- Baranyi, Stephen et al. **Tierra y desarrollo en América Latina. Perspectivas sobre la investigación sobre políticas**. Ottawa, The North-South Institute/International Development Research Centre, 2004.

- Barraclough, Sólon. "A reforma agrária nos países em desenvolvimento: o papel do Estado e de outros agentes". In Teófilo, Edson (org.). **A economia da reforma agrária: evidências internacionais**. Estudos NEAD, 5: 377-439. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS)/Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), 2001.
- Bernstein, Henry. "Land reform: taking a long(er) view". **Journal of Agrarian Change**, 2 (4): 433-463. Oxford, Blackwell, out., 2002.
- _____. "'Changing before our eyes': agrarian questions and the politics of land in capitalism today". **Journal of Agrarian Change**, 4 (1-2): 190-225. Oxford, Blackwell, jan.-abr., 2004.
- Binswanger, Hans. "Rural development and poverty reduction". In van Zyl, Johan; Kirsten, Johann e Binswanger, Hans (ed.). **Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa. Draft Manuscript**. Londres, Oxford University Press, 1996, p. 88-94.
- Byres, Terence. "Introduction: contextualizing and interrogating the GKI case for redistributive land reform". **Journal of Agrarian Change**, 4 (1-2): 1-16. Oxford, Blackwell, jan.-abr., 2004.
- Campanha Global pela Reforma Agrária (CGRA). **Comentario sobre las políticas de tierra y desarrollo rural del BM**, 2004. [Disponível em www.cadtm.org]
- Carter, Michael. "Viejos problemas y nuevas realidades: la tierra y la investigación sobre políticas agrarias en América Latina y el Caribe". In Tejo, Pedro (org.). **Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta**. Vol. 1. Santiago, Nações Unidas/Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL)/Cooperação Técnica Alemã (GTZ), 2003, p. 61-82.
- _____. e Salgado, Ramón. "Land market liberalization and the agrarian question in Latin America". In De Janvry, Alain; Sadoulet, Elisabeth; Gordillo, Gustavo e Plateau, Jean-Phillippe (ed.). **Access to land, rural poverty, and public action**. Londres, Oxford University Press, 2001, p. 247-277.
- Deininger, Klaus. "Fazendo a reforma agrária negociada funcionar: experiência inicial da Colômbia, Brasil e África do Sul". In Leite, Pedro Sisnando (org.). **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília, MDA/NEAD, 2000, p. 213-237.
- _____. e Binswanger, Hans. **The evolution of the World Bank's land policy**. Washington, 1998. [Disponível em www.worldbank.org]
- _____. e _____. "The evolution of the World Bank's land policy: principles, experience and future challenges". **The World Bank Research Observer**, 14 (2): 247-275. Washington, ago., 1999.
- _____. e Feder, Gershon. **Instituciones y política de tierras: mensajes fundamentales del Informe de la Investigación sobre política**. Pachuca, Hidalgo, Taller regional sobre asuntos de tierras en Latinoamérica y el Caribe, mai., 2002.
- De Janvry, Alain e Sadoulet, Elisabeth. **Access to land and land policy reforms**. Helsinque, Word Institute for Development Economics Research (WIDER/ONU), Projeto de pesquisa Distribuição de Terra, Reforma Agrária e Crescimento Econômico, 2001. _____ e _____. **Land reforms in Latin America: ten lessons toward a contemporary agenda**, 2002. [Disponível em www.worldbank.org]
- El-Ghonemy, M. Riad. "The political economy of market-based land reform". In Guimire, Krishna B. (ed.). **Land reform and peasant livelihoods: the social dynamics of rural poverty and agrarian reforms in developing countries**. Londres, ITDG Publishing, 2001, p. 105-133.

- Grosso, Paolo. **La FAO y la reforma agraria en América Latina: hacia una nova visión**, 1997. [Disponível em www.fao.org]
- ____ et al. "FAO in agrarian reform". **Land Reform**, 2, 2003.
- International Fund for Agricultural Development (IFAD). **Rural poverty report: the challenge of ending rural poverty**. Roma, IFAD, 2001. [Disponível em www.ifad.org]
- Pereira, João Márcio Mendes. **O modelo de reforma agrária de mercado do BM em questão: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria, luta política e balanço de resultados**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA)/Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), ago., 2004. [Disponível em www2.liphis.com e www.fmra.org]
- Schejtman, Alexander e Parada, Soledad. **La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas**. Santiago, División Desarrollo Productivo y Empresarial/Unidad de Desarrollo Agrícola/ CEPAL, 2003.
- Structural Adjustment Participatory Review Initiative Network (SAPRIN). **Las políticas de ajuste estructural en las raíces de la crisis económica y la pobreza: una evaluación participativa multi-nacional del ajuste estructural**. Washington, SAPRIN, abr., 2002. [Disponível em www.saprin.org]
- Suárez, Sofia Monsalve. **Política de tierras y desarrollo rural del BM**. Heidelberg, FoodFirst Information and Action Network (FIAN Internacional), jan., 2005.
- Tejo, Pedro. "Obstáculos en la activación de los mercados de tierras de la región". In _____ (org.). **Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta**. Vol. 3. Santiago, Nações Unidas/CEPAL/GTZ, 2003, p. 433-452.

* *João Márcio Mendes Pereira é historiador, mestre em Desenvolvimento e Agricultura pelo Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA)/Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e doutorando em História (Universidade Federal Fluminense/UFF). [joao_marcio1917@yahoo.com.br]*