

A REFORMA AGRÁRIA E O NOVO CONTEXTO INSTITUCIONAL DE POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA RURAL

*Hildo Meirelles de Souza Filho **

*Antônio Márcio Buainain ***

*Rinaldo Barcia Fonseca ****

O objetivo deste artigo é apresentar uma reflexão sobre o papel da reforma agrária e dos instrumentos de política fundiária no novo contexto de políticas de combate à pobreza rural que se iniciou nos anos 90. Trata-se de compreender a transição de um ambiente caracterizado pelo centralismo das políticas públicas para um ambiente pautado pela descentralização das funções do Estado. Dentro desse novo ambiente não se pode mais esperar que as políticas tradicionais de reforma agrária tenham o mesmo sentido e resultados que tiveram no passado, sugerindo a necessidade de alterar a política fundiária.

O artigo está dividido em cinco seções, nas quais procura-se resgatar a nova orientação da intervenção do Estado em termos de políticas voltadas para o meio rural, especialmente no combate à pobreza, e algumas propostas alternativas de política fundiária que têm surgido no novo contexto liberal. Encerramos com uma reflexão sobre a necessidade de se adotar políticas abertas, que sejam capazes de contemplar um leque diversificado de instrumentos de intervenção, visando combater a pobreza rural em uma estrutura sócio-econômica extremamente heterogênea.

Ajuste estrutural, orientação para o mercado e o novo papel do Estado

As economias latino-americanas têm passado por rápidas transformações nos

últimos anos. O processo de internacionalização tem levado a um crescente movimento de capital financeiro, bens, serviços, informação e indivíduos, além da rápida difusão de novas tecnologias. Instituições e comportamentos típicos de um ambiente inflacionário, fechado à concorrência internacional e marcado pela politização do sistema de preços, vêm sendo rapidamente modificados por reformas econômicas e sociais. O liberalismo em voga aposta no mercado como mecanismo de alocação de recursos. Tem-se como pressuposto que a abertura econômica e a crescente interdependência das nações levaria a um maior crescimento da riqueza e bem-estar.

O novo modelo contrasta com o modelo anterior de industrialização por substituição de importações, o qual reservou para o setor agropecuário um papel subordinado, embora de grande importância. Coube ao setor gerar recursos externos para garantir o equilíbrio das contas internacionais, além de sustentar uma produção voltada para o mercado interno que fosse capaz de manter estáveis as condições de abastecimento e a taxa de salários. Para alcançar este duplo objetivo foi criado um conjunto de instrumentos de política agrícola: proteção aduaneira, controle de preços, preços de intervenção, intervenção direta do Estado na comercialização interna e externa, crédito dirigido e subsidiado, projetos de colonização e reforma agrária, subsídios para a inovação tecnológica e outros. Para implementar este

conjunto de políticas foi necessária a criação de um imenso aparato institucional de planejamento, controle e execução, com a participação direta do Estado. Como consequência do crescimento do setor público na agropecuária, o volume de recursos e a complexidade das funções atingiram tamanhos sem precedentes. A criação das novas instituições e organizações verificou-se em meio às constantes crises financeiras do Estado, sendo afetadas por elas. Os problemas dessas estruturas eram, e ainda são, enormes: ineficiência, burocratismo, centralismo, rigidez, politização das decisões de caráter técnico, etc. (Piñero et al., 1999).

A crise econômica de 1982 estabeleceu um marco, no qual o processo de estruturação das instituições e organizações estatais foi interrompido. Seja devido às crescentes dificuldades encontradas para seguir financiando déficits das contas internacionais, seja devido à escalada de processos inflacionários e do déficit público, a política econômica e as ações do Estado passaram a ser cada vez mais dominadas por preocupações de curto prazo. Esse comportamento reduziu sensivelmente o espaço para a utilização de instrumentos de planejamento de médio e longo prazo. O elevado status que vinham conquistando as organizações de planejamento e formulação de política agropecuária foi fortemente abalado diante do novo ambiente econômico, deslocando-se o poder decisório para os Bancos Centrais e Ministérios da Fazenda. Diante da rigidez e

incapacidade de responder aos problemas, reforçou-se o processo de marginalização das organizações estatais voltadas para o setor agropecuário.

Nos anos 90, esse processo de deterioração tornou-se ainda mais acentuado. De um lado, a incapacidade de adaptar os instrumentos às mudanças que ocorriam – particularmente a abertura comercial e a integração sub-regional – introduziu novas contradições entre a gestão, os custos e os resultados da política agrícola; de outro, a crise do setor – em decorrência da queda de preços de várias commodities, sobrevalorização cambial e ajuste econômico das economias latino-americanas – comprometeu ainda mais a capacidade de intervenção do Estado. Esse comprometimento consubstanciou-se em um momento de reestruturação econômica e social do setor agropecuário, que passava, e ainda passa, por profundas transformações: maior complexidade da produção, crescentes articulações com cadeias agroindustriais, mudanças tecnológicas cada vez mais significativas, emergência de novos atores sociais com maior capacidade de organização e gestão, mudanças na viabilidade de distintas produções, na demanda e nos mercados (Piñero et al., 1999). Seria papel do Estado enfrentar as novas questões, minimizando impactos sociais negativos. Entretanto, o conjunto desarticulado de instituições públicas, voltadas para problemas específicos e utilizando de instrumentos obsoletos de intervenção, mostrou-se incapaz de responder adequadamente às novas demandas.

No novo contexto, ganham espaço novas concepções, ações e atitudes, onde produtividade, custo e eficiência se impõem como regras básicas para sobreviver em um mercado cada vez mais competitivo e globalizado. Ajustar-se a este novo contexto tornou-se prioridade zero dos agentes econômicos. O Estado, antes “protetor” e intervencionista, passou a assumir posturas menos defensivas, desregulamentando atividades e criando condições para a ação da concorrência nos mercados. Os efeitos são contraditórios no curto e médio prazo, pois ao mesmo tempo que se abrem novas perspectivas colocam-se também problemas e desafios; sobretudo, exige-se um grande esforço de adaptação por

parte dos produtores agropecuários. É necessário ter consciência das debilidades estruturais e transitórias da unidade de produção familiar, conhecimento do mercado, domínio de informações e capacidade para interpretá-las e transformá-las em propostas e ações estratégicas, adequadas à nova realidade. Para os formuladores da política de combate à pobreza rural, e os próprios movimentos sociais, tornou-se imperativo rever o caráter assistencialista do Estado.

Na América Latina, e em todo o mundo, a globalização tem sido acompanhada por forte diferenciação social. A concentração de poder político e econômico tem deixado governos mais expostos às pressões dos movimentos sociais por reformas. Estes movimentos têm focalizado a saúde, educação, crianças, direitos dos trabalhadores, ajuda humanitária, direitos sociais, econômicos e outros direitos humanos, direitos femininos, proteção ambiental e outros aspectos (Barraclough, 1998). Tornou-se patente a necessidade de implementar modelos de desenvolvimento adequados às transformações vigentes. Nesse processo de transição, torna-se premente a criação de novas instituições, políticas focalizadas, infra-estrutura adequada, recursos humanos qualificados e articulações sociais que potencializem capacidades e facilitem ações colaborativas (Piñero et al., 1999).

A nova orientação da política econômica adotada desde o início dos anos 90 rejeita, pelo menos em teoria, a utilização de instrumentos que interfiram no funcionamento do mercado e sejam controlados pelo Estado. A proposta é exatamente reduzir o papel do Estado e atribuir ao mercado, em toda sua extensão, um papel mais relevante para orientar os movimentos da economia. As intervenções, quando necessárias, não devem ser contra ou em substituição ao mercado; ao contrário, devem procurar reduzir as chamadas falhas do mercado e desenvolver e ampliar o alcance dos mecanismos de mercado.

Dentro da nova estratégia para o setor e para a própria política agrícola, o Estado passa a privilegiar a criação de condições gerais e de incentivos macroeconômicos adequados para o crescimento da produção agropecuária, além de concentrar recursos na promoção e fortalecimento dos

pequenos produtores, inclusive através da reforma agrária. Muitas das funções tradicionais da política agrícola, entre as quais o financiamento, estabilização de preços, manutenção de estoques, etc., seriam desempenhadas pelo próprio setor privado, utilizando para tanto os instrumentos de mercado. No novo conjunto de políticas e instrumentos incluem-se: a regulamentação e padronização de operações de venda antecipada de produtos, operações de *hedge* em bolsas para assegurar a compra ou venda de determinada mercadoria (ou algum derivativo) a um preço preestabelecido, prêmios pagos por organizações estatais a intermediários ou produtores para garantir um preço de referência e ao mesmo tempo contribuir para o abastecimento interno, zoneamento agro-ecológico que oriente a alocação de recursos segundo o potencial produtivo e fragilidade ambiental de cada área, etc. Não menos importante, a legislação sanitária e a segurança dos alimentos ganhou maior dimensão como instrumento de intervenção pública. É emblemática a atuação estatal em vários países da América do Sul, especialmente no Mercosul, no combate à febre aftosa. Entretanto, um dos componentes mais relevantes da nova estratégia é o fortalecimento dos pequenos produtores rurais, seja através de acesso a crédito, terra e recursos naturais, seja através de políticas de caráter social que ampliem sua capacidade de competir nesse novo ambiente: educação, qualificação, saúde, assistência e estímulo à organização.

Os desafios presentes no novo ambiente institucional são imensos. Do ponto de vista econômico, o grande desafio é promover a reestruturação do aparelho produtivo para que, no contexto atual, este possa assegurar o crescimento sustentável; do ponto de vista social, o grande desafio é superar as graves carências que atingem parte significativa da população; do ponto de vista político, o desafio é empoderar os pobres para que possam exercer de fato sua cidadania. Os pequenos produtores, com ou sem terra, estão mais expostos a um mercado cada vez mais competitivo. Encontra-se no rol das novas diretivas a criação de condições para que esses produtores sejam inseridos competitivamente no mercado. Trata-se de combater a pobreza

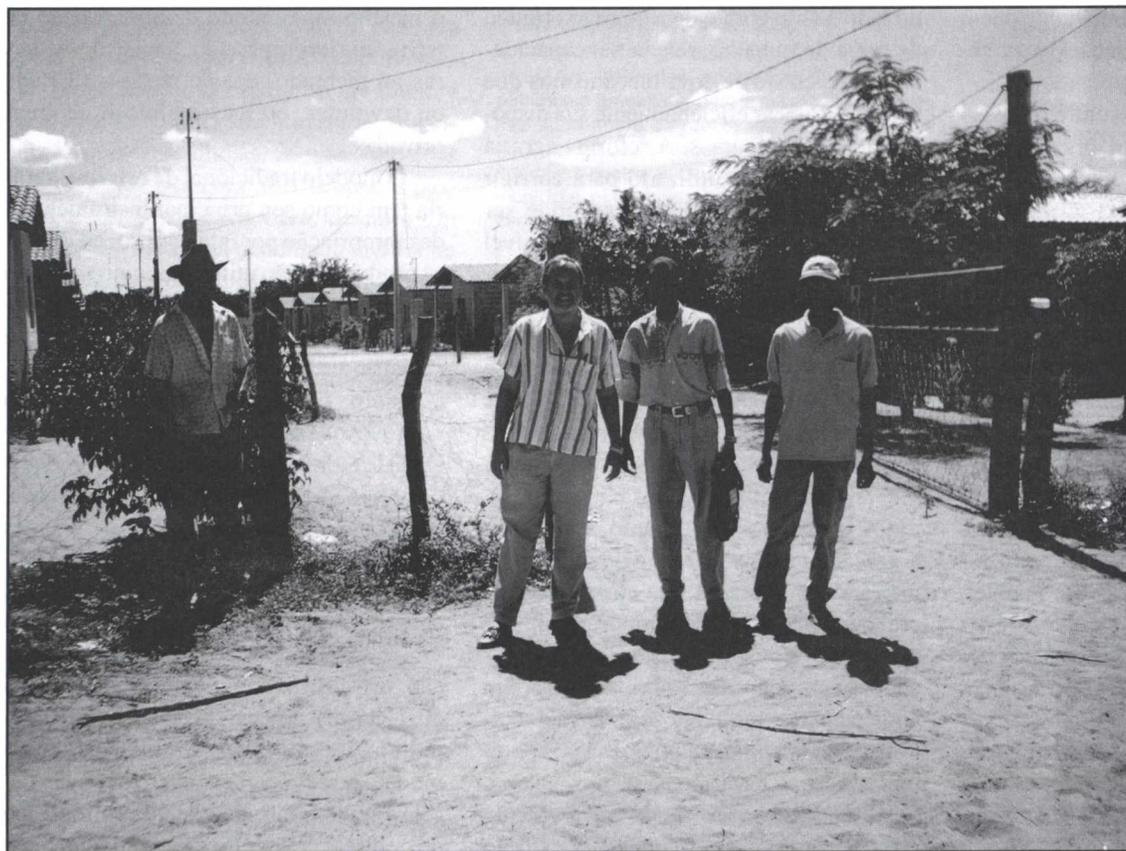


Foto: Hildo M. de Souza Filho

Vila do Assentamento Coroa do Chico, em Bom Jesus da Lapa/BA

por meio do aumento da capacidade produtiva, contribuindo para aliviar problemas sociais e a própria sustentação da estabilidade macroeconômica no médio e longo prazos.

Descentralização das políticas, participação e empoderamento

As políticas de combate à pobreza rural são complexas e requerem ações em várias áreas, como saúde, habitação, infraestrutura, assistência técnica e crédito. Para executar um conjunto tão amplo de políticas é necessário um grande esforço de coordenação e liderança, dado que deverão estar envolvidas várias organizações governamentais e não-governamentais. As possibilidades de articulação são múltiplas e dependem das funções e arranjos institucionais de cada país ou região, assim como do grau de descentralização desejável para o conjunto de políticas. Existem inúmeras combinações possíveis. No modelo tradicional, centralizado, apenas um órgão, geralmente vinculado a um mi-

nistério, é responsável por todas as ações. Em um modelo mais descentralizado, a divisão pode variar: as prefeituras são responsáveis pela educação básica, estradas vicinais e assistência médica básica; os governos estaduais pela infra-estrutura e assistência técnica; os bancos estatais pelo agenciamento do crédito; etc.

Existe grande controvérsia sobre as vantagens e desvantagens da descentralização. Entre suas vantagens são apontadas: mais fácil acesso a informações locais, maior controle da comunidade e maior capacidade de atender às necessidades específicas. As comunidades não são homogêneas, existindo diferenças em termos de classe, etnia, idade, gênero, cultura e outras que afetam os programas de combate a pobreza. A participação dos pobres nas decisões locais faz grande diferença na determinação dos resultados dos programas. As instituições locais tendem a ser mais responsáveis em suas ações relacionadas com a população local, tendo maiores incentivos para usar informações que melhorem a performance dos programas. A descentralização facilita tam-

bém a obtenção de informações sobre quem é realmente pobre.

Em que pese os argumentos favoráveis, existe uma grande preocupação quanto a possibilidade de um modelo descentralizado ser capturado pelas elites locais, não interessadas em garantir o sucesso dos programas. O sucesso de uma política de descentralização depende, em grande medida, da extensão em que os programas e sua estrutura de governança sejam controlados pela rede de poder local, não identificada com os pobres. Não é raro ocorrer a captura dos programas de desenvolvimento e de combate à pobreza pelos ricos da comunidade, que controlam

politicamente as instituições locais encarregadas da gestão dos recursos e das ações descentralizadas. Esses agentes podem ser os primeiros, senão os únicos, beneficiários diretos, deixando o público-meta marginalizado do processo de desenvolvimento. Mesmo quando o poder central estabelece regras que impedem a participação direta dos ricos como beneficiários – estabelecendo, por exemplo, limites de renda para acesso – pode ainda existir espaço para fraudes. Não é raro as elites locais, controladoras dos recursos, cooptarem a população pobre, ou seus líderes, no sentido de desviar recursos. Isso ocorre com maior probabilidade onde a comunidade não está organizada, e a sobrevivência dos pobres depende dos ativos, principalmente terra, dos ricos. Nesses casos, torna-se fundamental criar mecanismos de empoderamento dos pobres, como estímulos à organização, formação de lideranças, educação e saúde (FIDA, 2001). As comunidades carentes devem ser estimuladas a competir pelos fundos, sendo necessário dotá-las de capacidade de organização, gestão e formulação de projetos. As

organizações não-governamentais podem ter um papel decisivo na criação dessas capacidades.

As possíveis interações entre o governo central, a sociedade civil, organizações não-governamentais e instituições populares devem ser examinadas antes de se implementar uma estrutura descentralizada. É importante identificar se a participação dessas instituições amplia a capacidade dos pobres de capturar os programas em seu benefício, evitando desvios de recursos para as elites ou lideranças corruptas. O processo de redemocratização e difusão massiva da educação contribui para destruir hierarquias, criando novas bases para a cooperação. É essencial que os pobres sejam encorajados a participar dos processos decisórios através de assembleias comunitárias, e sejam munidos de informações sobre os recursos que lhes foram colocados disponíveis, suas aplicações e opções de gasto.

Existe o perigo de os dirigentes das agências locais, ou líderes de beneficiários, controlarem o uso da informação e dos recursos em benefício próprio ou das elites locais. Aos pobres são apresentadas poucas opções: aceitar sem discussão um projeto fechado de investimento, crédito e gastos sociais; ou ficar fora do programa e não ter acesso a qualquer benefício. Em tais circunstâncias, os pobres estariam dispostos a aceitar projetos mal formulados, com valores superestimados e alocação ineficiente de recursos, que, apesar de insustentáveis no médio e longo prazos, resultam em benefícios circunstanciais. A alternativa, menos desejável do ponto de vista do indivíduo, seria permanecer em seu estado de pobreza. Situações como essas ocorrem quando as organizações dos beneficiários são frágeis, não possuem capacidade para discutir o projeto em condições de igualdade com o governo ou seus representantes.

O acesso à terra como mecanismo de combate à pobreza rural: a desapropriação e os mecanismos de mercado

A existência de uma estrutura fundiária concentrada, com terras ociosas, conviven-

do lado a lado com o desemprego crônico da força de trabalho, revela a incapacidade da sociedade de criar mecanismos que permitam alocar eficientemente sua disponibilidade de recursos. A reforma agrária é um instrumento utilizado para corrigir essas distorções. Seu sucesso pode ser medido pela capacidade de elevar o nível de bem-estar da sociedade através da melhor alocação possível dos recursos disponíveis. Alguns poderiam argumentar que a reforma agrária não seria necessária para levar a cabo esta tarefa. Afinal as grandes propriedades ociosas poderiam tornar-se grandes propriedades produtivas, como de fato tem ocorrido em vários países nos últimos trinta anos. Entretanto, é possível argumentar que a expansão do número de grandes propriedades tem eliminado empregos rurais. Isso se contrapõe aos milhares de postos de trabalho que têm sido criados por programas de reforma agrária. Em anos recentes, milhares de indivíduos ultrapassaram a linha de pobreza após obterem acesso à terra por esse mecanismo. Esse contingente não teria sido absorvido pela expansão dos sistemas de produção de grandes propriedades, geralmente monocultoras, cuja viabilidade econômica depende da adoção de tecnologias poupadoras de mão-de-obra.

Outro argumento a favor das intervenções de caráter redistributivistas fundamenta-se na evidência empírica de que a desigualdade social e concentração de riqueza freiam e impedem o desenvolvimento das comunidades (desenvolvimento local) (Veiga, 1998). O resultado é um esvaziamento da vida rural e a concentração espacial dos benefícios do desenvolvimento nas metrópoles e algumas cidades medianas, cuja capacidade de geração de emprego e absorção de mão-de-obra parece ter se esgotado. Nesse contexto, a reforma agrária volta à agenda política e recupera sua credibilidade como estratégia e instrumento de promoção do desenvolvimento e combate à pobreza na maioria dos países da América Latina.

Em geral, os modelos de reforma agrária estão associados ao instrumento de política utilizado para arrecadar terras. Trata-se de uma grosseira simplificação da realidade, dado que é possível conceber modelos radicalmente distintos que utilizam

o mesmo instrumento de arrecadação de terra, seja expropriação, aquisição de terras no mercado, uso de terras do Estado ou devolutas, ou reestruturação de áreas privadas.

O modelo tradicional de reforma agrária tem como seu principal instrumento a desapropriação por interesse social de áreas produtivas não utilizadas, cujo tamanho supera um determinado limite. Esse mecanismo baseia-se na idéia de que a redistribuição de terras é conflituosa e, portanto, justifica-se a desapropriação como forma de realizar transferência forçada de terras sob domínio de latifundiários para os trabalhadores rurais sem-terra. Assume-se a hipótese de que os grandes proprietários não teriam interesse em negociar a liberação de suas terras, o que determinaria uma intervenção judicial para impor a arrecadação e fixar uma indenização, se esta estiver regulamentada (Teófilo et al., 1998). Apesar de necessária em determinadas situações, a utilização desse modelo pode conter características não desejáveis do ponto de vista da formulação de política: maior custo de transação (custos jurídicos, que somados ao valor das indenizações, podem superar o valor de mercado da terra); impossibilidade de captar os movimentos de queda do preço da terra; maior tempo entre a identificação das terras e o assentamento; necessidade de uma máquina burocrática superdimensionada; estímulos indiretos à ocupação ilegal de propriedades (justificada pela pouca agilidade do processo); menor atenção ao desenvolvimento produtivo do assentamento (a máquina é pressionada para atender as demandas emergenciais de acesso à terra); e acúmulo de um passivo de infra-estrutura e serviços sociais básicos. Nos modelos tradicionais de reforma agrária por desapropriação, o Estado assume as funções de arrecadar e distribuir terras, além de assistir, com recursos financeiros e técnicos, a implantação e consolidação dos assentamentos. Essa centralização eleva demasiadamente os gastos administrativos. Os intrincados trâmites burocráticos/jurídicos e a necessária assistência para instalação e consolidação de assentamentos exigem atividades de avaliação, inspeção, pagamentos, crédito, auxílios, assistência técnica, etc. Todo este processo re-

quer um número muito grande de profissionais qualificados.

Para alcançar o público sem-terra, com a rapidez necessária e menores custos, é necessário um conjunto variado de políticas e mecanismos alternativos de arrecadação de terras. Um processo descentralizado pode contribuir no sentido de minimizar os problemas apresentados pelos mecanismos tradicionais de redistribuição de terras e, assim, superar a pobreza rural de forma sustentável e mais rapidamente. A redução da burocracia e a eliminação de longas disputas judiciais são fundamentais para diminuir custos e tempo, liberando recursos para aumentar o número de beneficiários. Embora recente, as experiências de reforma agrária pela via de mercado no Brasil e na Colômbia oferecem algumas lições.

Em 1994, foi aprovada na Colômbia uma nova lei permitindo um processo descentralizado para atender as demandas dos trabalhadores rurais. O governo passou a conceder recursos a fundo perdido para a compra de terra. Após um início marcado por sérios problemas operacionais, o programa foi reestruturado no sentido de transferir recursos diretamente para as comunidades locais e incentivar a criação e funcionamento de conselhos municipais, que seriam uma pré-condição para que os municípios se tornassem elegíveis para receber recursos da reforma agrária. No Brasil, a reforma agrária pela via de mercado ganhou dimensão a partir do lançamento do programa piloto Cédula da Terra, em 1998. O programa brasileiro visa atingir a população compreendida por trabalhadores rurais sem-terra e produtores com insuficiente área de terra para assegurar subsistência e um processo sustentável de acumulação.

Ao contrário da intervenção tradicional, a qual é marcada por forte autoritarismo, centralização e paternalismo burocrático, a reforma agrária pela via de mercado é descentralizada. Alguns critérios gerais para o processo de redistribuição de terra são estabelecidos, sendo concedidos empréstimos em condições especiais para financiar iniciativas dos próprios beneficiários. Esses empréstimos visam primordialmente cobrir o custo de compra da terra, estabelecendo-se um li-

mite de preço para cada hectare e para o total de recursos concedidos¹. Os próprios beneficiários, por meio de sua associação, são responsáveis por tomar decisões sobre a seleção da terra, a negociação do seu preço, como a terra será distribuída entre as famílias, a definição das atividades agrícolas a serem implementadas e os investimentos a serem realizados. O governo não deve selecionar diretamente os participantes, mas apenas definir características básicas dos potenciais beneficiários e as condições de acesso. Os empréstimos para aquisição de terra devem ser concedidos diretamente às associações de produtores, que passam a ter autonomia para promover a auto-seleção dos beneficiários e definir a estratégia produtiva. A associação deve assumir as obrigações financeiras, as quais são de responsabilidade mútua de seus membros. Espera-se que estas características do processo criem incentivos e condições para alocar mais eficientemente os recursos.

O acesso à terra é o primeiro passo para romper o ciclo da pobreza, mas não é suficiente. A presença de um entorno econômico desenvolvido – dotado de mercado consumidor, infra-estrutura física e social, agroindústrias, estrutura de comercialização, etc., – tem se revelado fundamental para o sucesso de muitos projetos de assentamento. Essas condições estão ausentes nas regiões mais pobres e, em geral, não é possível criá-las no curto prazo. Assim, a distribuição de terras deve vir acompanhada de um conjunto maior de políticas que viabilizem a sustentabilidade das atividades econômicas a serem desenvolvidas. Num processo descentralizado, o governo central pode transferir para as organizações locais a execução desse conjunto de políticas complementares, aumentando a eficiência no uso dos recursos. Por exemplo, a execução e supervisão de obras de infra-estrutura (estradas, escolas, irrigação) que viabilizem as atividades produtivas e a vida social do assentamento podem ser transferidas para estados e municípios.

O mecanismo descentralizado possui a vantagem de envolver as instâncias governamentais locais, no processo de reforma agrária. Por um lado, prefeituras e governos estaduais passam a colaborar com re-

ursos humanos, físicos e financeiros, complementando os recursos transferidos pelo governo central. Por outro lado, recursos do governo central, que antes eram destinados às atividades meio, passam a ser destinados à própria expansão da reforma agrária. Além disso, é possível reduzir gastos com auditorias e supervisão, dado o pressuposto de que a descentralização aumenta o controle social sobre o uso dos recursos. O montante que os governos, central e locais, desembolsarão a fundo perdido dependerá do quanto eles estiverem dispostos a conceder em termos de subsídios na operação de compra de terras e na criação de condições de sustentabilidade econômica dos assentados.

O mecanismo de acesso à terra via mercado, por não ser conflituoso, dispensa boa parte da estrutura administrativa/jurídica típica da desapropriação. Delega-se à associação de produtores a função de encontrar a terra e negociar a sua compra. O governo local pode ser chamado a participar, acompanhando a negociação e intervindo em caso de imperfeições, tais como falta de experiência em negociação ou informação sobre o funcionamento do mercado de terras. Assim, o papel do Estado passa a ser mais normativo do que executivo. Não se elimina a possibilidade de ações executivas por parte do governo local, que pode prover assistência técnica e infra-estrutura. Nesse caso, por estar envolvido no processo, a administração local torna-se mais comprometida.

Ao descentralizar a seleção dos beneficiários e da própria terra, o mecanismo oferece vantagens sobre o modelo tradicional de reforma agrária por desapropriação. Por um lado, a seleção da terra não é viesada pelo conflito, dispensando-se mais tempo e importância ao exame criterioso de suas qualidades produtivas (disponibilidade de água, fertilidade, acesso aos mercados, vegetação, etc.). Por outro lado, a seleção dos beneficiários, ao ser realizada por meio da avaliação que o próprio grupo faz a respeito dos pares, assegura maior comprometimento dos selecionados com o sucesso do empreendimento. A estrutura de governança deve ser construída de forma a transferir, para os beneficiários e para as comunidades, po-

der de decisão e incentivos que os façam co-responsáveis pelo sucesso ou fracasso dos projetos.

A reforma agrária pela via de mercado apresenta pontos críticos. Em primeiro lugar, deve haver um mercado de terras, onde as informações sejam transparentes e não exista proprietário ou grupos de proprietários capazes de impor preços. É possível que apenas em algumas regiões, ou conjunturas econômicas específicas, haja oferta de terras a preços compatíveis com o que se espera de um mercado concorrencial. O caráter cultural da propriedade da terra enquanto símbolo de poder ou riqueza, ou reserva de valor, impede o funcionamento adequado do mercado. Mesmo em situações de crise econômica, quando se poderia esperar que o preço da terra caísse, as transações podem simplesmente não existir. Os proprietários resistem à venda ou podem fixar preços elevados, dado o seu poder de monopólio. Nessas situações, é possível que os novos instrumentos não funcionem adequadamente e que a desapropriação por interesse social seja a única alternativa.

Em segundo lugar, existe o risco de que a descentralização do programa de reforma agrária e a arrecadação de terras pela via de mercado beneficiem muito mais os proprietários do que os trabalhadores rurais. Em muitas regiões, a estrutura de poder político local é fortemente determinado pelos grandes proprietários de terras. A fim de neutralizar possíveis desvios no uso dos recursos, é importante que, em programas descentralizados, as associações sejam estimuladas a negociar condições de aquisição que lhe sejam favoráveis. Entretanto, para a maioria dos pobres rurais a terra assume um valor que transcende o valor econômico, representando a realização do "sonho da terra própria" e do "pedaço de chão". A "ansiedade" para ter acesso à terra pode levar à aceitação de imposições extra-mercado e de escolhas não sustentáveis. O fator tempo é crucial no processo de negociação e, dadas as condições de pobreza, pode não operar a favor dos pobres.

Em terceiro lugar, o sistema de condicionantes e penalidades pode não ser eficaz no sentido de oferecer barreiras ou criar mecanismos de autocontrole. Por

exemplo, a exigência de uma organização de produtores como condição para se ter acesso aos recursos, *per si*, não garante que haverá efetivamente o monitoramento dos pares. Em sociedades pautadas pelo elevado grau de individualismo é difícil encontrar organizações de produtores coesas e estáveis. Em condições de pobreza, haverá incentivos para forjar este tipo de organização para se ter acesso aos recursos. Uma vez obtidos os recursos, nada garante que as associações tenham o arranjo institucional necessário para induzir o uso eficiente.

Em quarto lugar, as relações entre o setor público e o setor privado em vários países são marcadas por sólida tradição de ruptura de contratos que, muitas vezes, os transforma em um jogo de faz de contas, aumentando a probabilidade de ocorrência da seleção adversa. O governo define regras sabendo que não tem condições de assegurar sua vigência e a outra parte as aceita sabendo que não precisará cumpri-las. De uma maneira ou de outra, o acordo é refeito às custas do Tesouro. Uma questão pertinente é avaliar em que medida essa "tradição" de não cumprimento dos contratos afeta o comportamento dos agentes

envolvidos².

Finalmente, mesmo onde o mercado de terras não apresenta grandes imperfeições, existe ainda o perigo de o preço da terra elevar-se acima do desejável, devido à própria pressão de demanda exercida pelo programa. Dependendo do volume dos recursos envolvidos, pode haver expansão na demanda por terra suficientemente grande para provocar uma alta de preço. Neste sentido é preciso calibrar a oferta de recursos e/ou destiná-los a regiões onde haja adequada oferta de terras.

Comentários Finais

Programas de intervenção fundiária são complexos e seus resultados dependem de um conjunto de fatores de natureza diversa, que dificilmente podem ser totalmente apreendidos e controlados por mecanismos externos (mesmo considerando um modelo benevolente de planejamento central). Dentre estes fatores, destacam-se: (a) identificação, dentre a população objetivo, dos beneficiários (os mais interessados no processo); b) seleção dos ativos disponíveis (e ociosos), adequados ao tipo de produção que melhor aproveite o potencial dos beneficiários; (c) custos financeiros envol-

Foto: Farid Eid



Mudas de erva-mate - COOPERUNIÃO, Município de Dionísio Cerqueira/SC.

NOTAS

vidos no processo de monitoramento do programa; (d) recursos humanos necessários para implantar o programa. A forma como cada um destes fatores é considerado estabelece um conjunto diferenciado de estruturas de governança. Dois casos limites podem ser identificados: de um lado, estaria uma estrutura que procurasse controlar de forma centralizada e absoluta todas estas variáveis e fatores e, de outro, estaria a descentralização total expressa na idéia do mercado livre como capaz de oferecer resposta para todos os possíveis problemas. Naturalmente que as melhores respostas não estão nestes extremos: nem o mecanismo de controle central pode assegurar que os agentes apliquem todos os esforços no processo, nem o "mercado livre" do mundo real conduz a resultados compatíveis com os objetivos dos programas.

Os exemplos com base na experiência brasileira são úteis para demonstrar nosso ponto de vista. O programa de reforma agrária tradicional, a cargo do INCRA, fundamenta-se na desapropriação de terras consideradas improdutivas e o assentamento dos beneficiários. Estes têm direito a créditos especiais e ajuda financeira para a instalação das famílias; também integra o pacote a assistência técnica e outras ações de promoção do desenvolvimento comunitário e rural. Este pacote se aplica a todos os projetos do INCRA, independente do conjunto de fatores e condições particulares de cada um. O Programa Cédula da Terra, por sua vez, promove a distribuição de terras por meio do mercado. Os beneficiários – uma associação de produtores – recebem um crédito fundiário e adquirem uma propriedade por eles escolhida e por meio da livre negociação com seu proprietário. Os beneficiários do Cédula da Terra não têm, a priori, assegurado nem acesso a créditos de custeio nem assistência técnica e ações complementares de promoção de desenvolvimento comunitário e rural.

Apesar da inexistência de estudos comparativos entre os dois modelos, é possível afirmar que a rigidez afeta de forma negativa o desempenho dos dois programas. É possível que os beneficiários de muitos projetos não necessitem da tutela (tutelagem) do Estado, uma vez que têm experiência em agricultura mercantil, en-

contram-se organizados e seus projetos estão bem estabelecidos geograficamente, em zonas desenvolvidas, com ampla disponibilidade de serviços e outras facilidades. Também é possível que estes mesmos beneficiários estejam em melhores condições que o órgão governamental para selecionar, negociar e adquirir a propriedade para distribuição entre o grupo de beneficiários. Nesses casos, é provável que um pacote de políticas que combina instrumentos do modelo tradicional com novos modelos resultem em níveis de eficiência mais elevados, já que os recursos alocados seriam utilizados por grupos que realmente necessitam do apoio do Estado para implantar suas unidades de exploração e transformarem-se em produtores rurais.

É possível desenvolver o raciocínio oposto em relação a alguns projetos. Ainda quando se aceita que a aquisição da propriedade no mercado de terras tem vantagens em relação à desapropriação, isso não significa que os beneficiários estejam em condições de prescindir de forte apoio (e até mesmo a tutelagem) do Estado. Ou seja, nesse caso é provável que a combinação do instrumento de aquisição de terras pela via do mercado e a provisão de serviços de assistência técnica, etc., resultariam em projetos bem sucedidos, eficientes e sustentáveis em comparação aos projetos de um pacote puramente liberal.

Em resumo, sugerimos uma abordagem que considere um 'menu' de opções, no qual se possa combinar instrumentos segundo as diferentes configurações sociais, condicionantes sócio-econômicas da região, qualidade da terra, etc. Romper com a lógica de modelos fechados de políticas públicas e desenhar políticas abertas, flexíveis e adaptáveis às particularidades e demandas das comunidades é ao mesmo tempo uma meta iniludível para os governos locais e uma alternativa para a superação da ineficiência das políticas públicas.

* *Hildo Meirelles de Souza Filho é Prof. do Dpto. de Engenharia de Produção, Grupo de Estudos e Pesquisas Agroindustriais/UFSCar.*

** *Antônio Márcio Buainain é Prof. do Instituto de Economia, Núcleo de Estudos Agrários/Unicamp.*

*** *Rinaldo Barcia Fonseca é Prof. do Instituto de Economia, Núcleo de Estudos Agrários/Unicamp.*

1. No programa brasileiro, se o preço negociado para compra da terra estiver abaixo do limite estabelecido, a diferença converte-se em recursos a fundo perdido para investimentos comunitários (currais, poço artesiano, açudes, eletrificação, máquinas e equipamentos agrícolas, etc.). No programa colombiano, inicialmente o governo concedia 70% do valor de compra da terra a fundo perdido. Os recursos não podiam ser usados para investimentos complementares. Essa rigidez criou incentivos para a colusão entre compradores e vendedores com objetivo de elevar os preços da terra, dividindo o sobrepreço entre eles. Assim, o valor concedido a fundo perdido era suficiente para cobrir 100% do seu valor real. Como resultado, o preço da terra adquirida por esse mecanismo ficava acima do preço pago pelo INCORA através de intervenção direta (Deininger, 1999).

2. Buainain & Souza Filho (1998) colheram várias declarações de mutuários do Propera – o programa brasileiro de crédito para assentados da reforma agrária – que confirmam que os agentes levam em conta a hipótese da renegociação no momento de tomar suas decisões. Muitos beneficiários tomavam o crédito assumindo, antecipadamente, que não teriam que pagá-lo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARRACLOUGH, S. L.
(1998) *Land Reform in Developing Countries: The role of the state and other actors*. United Nations Research Institute for Social Development. Geneva.
- BUAINAIN, A.M. & SOUZA FILHO, H.
(1998) "Propera: Impactos produtivos e capacidade de pagamento". *Texto para Discussão*. Convênio FAO/INCRA.
- DEININGER, K.
(1999) "Making Negotiated Land Reform Work: Initial Experience from Colombia, Brazil in South Africa". *Paper for discussion*.
- FIDA
(2001) *Rural poverty reduction 2001: the challenge of ending rural poverty*. New York: Oxford University Press.
- PIÑERO, M. ET AL.
(1999) "La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina: evaluación y propuestas para una reforma institucional - Banco Interamericano de Desarrollo". *Series de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible*. Washington, D.C.
- TEÓFILO, E. ET AL.
(1998) *Diretrizes para a Política de Desenvolvimento Agrário*. Brasília, NEAD, mimeo.
- VEIGA, J.E.
(1998) "Pobreza Rural, Distribuição de Riqueza e Crescimento: a experiência brasileira". *Paper apresentado ao Seminário Internacional: Distribuição de Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico*. NEAD-World Bank, 14-17 de julho, mimeo., 20p.