

# **A política agrária contemporânea do Banco Mundial: matrizes políticas, base intelectual, linhas de ação e atualizações estratégicas<sup>1</sup>**

**João Márcio Mendes Pereira<sup>2</sup>**

Rio de Janeiro, abril de 2005

O presente texto discute a atual política agrária (ou “política de terras”) do Banco Mundial sob quatro aspectos: as matrizes políticas que lhe dão suporte, a base intelectual que lhe confere inteligibilidade, as linhas de ação que desenvolve e as atualizações estratégicas efetuadas na sua forma e no seu conteúdo.

Há uma certa tendência no debate corrente de tratar esse tema como uma discussão meramente “rural”, descolando-a de questões políticas mais abrangentes e, pior, sem qualquer relação com as estratégias e ações do Banco Mundial. É um grande equívoco proceder dessa maneira, pois esse conjunto de diretrizes voltadas à problemática agrária foi desenhado e vem operando dentro dos marcos estabelecidos pelas políticas de ajuste e pelas contra-reformas estruturais capitaneadas pelo dueto FMI-Banco Mundial — portanto, dentro de um certo arranjo de poder. Existe, pois, uma cadeia de determinação que alicerça a elaboração dessa política agrária e delimita a sua operacionalização.

Este texto está dividido em quatro itens. O primeiro aborda as políticas de ajuste estrutural e as reformas de segunda geração, as quais subordinam e orientam a formulação de programas e projetos específicos do Banco Mundial para todas as áreas, inclusive a agrária. O segundo item aborda o enfoque pró-mercado de terras, que hegemonizou o debate internacional ao longo da década de 1990 no campo das políticas públicas dirigidas ao espaço rural, bem como a visão sobre o papel do Estado decorrente. O terceiro item trata especificamente da atual política de terras do Banco, a partir de quatro pontos: a) os princípios que a informam; b) os componentes que a constituem; c) as atualizações estratégicas operadas na sua forma de implementação e no seu conteúdo; d) as pressões que explicam a sua retomada e lhe dão impulso. O quarto item apresenta um levantamento preliminar sobre a distribuição geográfica dos projetos de política agrária, localizando onde o Banco Mundial concentra a sua ação. Ao final apresenta-se um resumo que sistematiza as hipóteses levantadas ao longo do texto. Este trabalho prioriza a região da América Latina e Caribe, mas o faz à luz das posições centrais do Banco Mundial para todos os continentes, o que permite também trazê-las para a discussão aqui empreendida.

## **1. Matrizes políticas: ajuste estrutural e reformas de segunda geração**

A motivação central das políticas de ajuste estrutural era assegurar o pagamento do serviço da dívida externa, deflagrada pela crise de 1982, e promover a transformação das economias nacionais em direção ao padrão liberal que, então, ganhava força no cenário internacional. De acordo com o Banco Mundial (2001: p. 61-2), tratava-se de superar um tipo de desenvolvimento “para dentro” e “liderado pelo Estado”. O cerne desse pensamento era o de que a maior parte das dificuldades dos países endividados derivava, sobretudo, da “rigidez” e do “fechamento” de suas economias, diretamente associadas à presença do Estado e às políticas de substituição de importações. Ganhou força o discurso conservador que explica a bancarrota fiscal do Estado por seus supostos excessos distributivos (VILAS,

---

<sup>1</sup> Agradeço a Sofia Monsalve Suárez por seus comentários às proposições discutidas neste trabalho.

<sup>2</sup> Historiador, doutorando em História pela Universidade Federal Fluminense, mestre em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo CPDA-UFRRJ. Contato eletrônico: [joao\\_marcio1917@yahoo.com.br](mailto:joao_marcio1917@yahoo.com.br)

2000: p. 2). Por isso, a mudança das políticas e instituições econômicas dos países periféricos passou a ser considerada mais importante do que a própria redução da dívida externa, cujo serviço, diga-se de passagem, cresceu imensamente nos anos 80, permitindo que os credores privados saneassem suas carteiras. Àquela altura, a ação do Banco Mundial e do FMI em favor das políticas de ajuste demonstrava com clareza o seu alinhamento incondicional aos interesses do capital financeiro internacional (LICHTENSZTEJN & BAER, 1987; ARAÚJO, 1991; SOARES, 1996).

Essa primeira fase de ajuste e liberalização foi até 1993 e cobriu praticamente toda a América Latina, embora de modo variado conforme as especificidades de cada país (EDWARDS, 1997: p. 18). As prioridades dessa primeira geração de reformas eram o controle inflacionário e o crescimento econômico, a partir de um conjunto de ações direcionadas ao ajuste da política macroeconômica, à abertura comercial e financeira, à desregulamentação da economia, ao ajuste fiscal, às privatizações e à proteção da propriedade privada (WILLIAMSON, 1992; NAÍM, 1996). Ao contrário do prometido, tal receituário não conseguiu reverter a tendência de baixo crescimento econômico dos países latino-americanos durante toda a década de 1980. Porém, a nova onda de liquidez internacional vivida no início dos anos 1990 parecia não só garantir as condições para o avanço das reformas estruturais, mas também corroborar a sua direção e intensidade (EDWARDS, 1997: p. 17).

Os resultados econômicos e sociais das políticas de ajuste estrutural foram desastrosos, gerando sociedades muito mais injustas e desiguais (SAPRIN, 2002). Eis porque é mais correto nomeá-las não de reformas, mas sim de efetivas contra-reformas (BORÓN, 2004). Evidência maior desse resultado é a consolidação uma nova configuração do poder econômico, materializada na hegemonia do capital financeiro, na aceleração dos processos de concentração e centralização do capital e no desmonte de instituições e direitos sociais relacionados à proteção do mundo do trabalho (VILAS, 2000 e 2003).

Apesar dos sinais anteriores de descontentamento popular com os resultados socialmente regressivos das reformas, a euforia liberal só foi rompida no interior dos círculos dirigentes internacionais pela crise do México, consubstanciada na irrupção do movimento zapatista em janeiro de 1994 e na crise do peso no final do mesmo ano. A análise de Sebastián Edwards — então economista-chefe do Banco Mundial para América Latina e Caribe — revela o tom que o debate assumiu entre os formuladores de política:

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

As contradições geradas pelo processo de liberalização se expressaram de modo condensado na crise mexicana, suscitando no interior dos organismos financeiros internacionais uma reavaliação sobre o andamento das reformas. A partir de então, especialmente o Banco Mundial passou a propugnar uma “segunda geração” de reformas estruturais, a qual representaria uma nova fase de ajuste, denominada também de pós-Consenso de Washington. Em que consistiria para o Banco Mundial essa nova etapa de reformas estruturais? Que diferenças poderiam haver entre a primeira e a segunda fase de reformas? Com base em fontes do próprio Banco, é possível comparar ambos os estágios a partir de cinco critérios: objetivos, escopo, modo e velocidade de implementação, custos e riscos políticos para seus operadores e visualização de resultados. O quadro abaixo sintetiza as duas fases.

**Quadro 1. Síntese comparativa das reformas de 1ª e 2ª gerações de acordo com o Banco Mundial**

Eixos de Comparação	REFORMAS DE 1ª GERAÇÃO	REFORMAS DE 2ª GERAÇÃO
<b>Objetivos</b>	Reduzir a inflação e reativar o crescimento econômico	Manter o controle inflacionário, acelerar o crescimento, consolidar a orientação econômica ao mercado externo e à competitividade internacional, estimular a poupança interna e aliviar a pobreza. Aprofundar a mudança estrutural da sociedade, consolidando as reformas como um traço permanente.
<b>Escopo</b>	Ajuste macroeconômico, cortes orçamentários drásticos (sobretudo na área social), abertura comercial e privatizações	Reestruturação institucional (reforma do Estado e do funcionalismo público, descentralização, arranjos público-privados e novos marcos legais e regulatórios); independência do Banco Central; reforma da legislação trabalhista; manutenção do ajuste fiscal; fortalecimento da capacidade de arrecadação, sobretudo por meio da reforma da previdência; reforma do ensino; privatizações mais “difíceis”; fortalecimento do setor financeiro; estímulo a mercados financeiros rurais; dinamização dos mercados de terra
<b>Modo e velocidade de implementação</b>	Relativamente simples, rápido e drástico, mediante maior insulamento do Executivo e o desmonte de agências públicas, não substituídas por outros órgãos	Mais lento e complexo, devido à gestão mais compartilhada e ao estímulo a mecanismos de concertação social que agregam um número maior de agentes políticos e tendem a introduzir mais tensões no interior das políticas
<b>Natureza dos custos e riscos políticos para seus operadores</b>	Riscos imediatos e significativos, com impacto direto na economia. Custos diluídos por grupos dispersos da população	Riscos mais diluídos e com menor visibilidade pública (salvo no caso das privatizações e da reforma da legislação trabalhista e da previdência). Os custos recaem sobre grupos específicos capazes de maior resistência e vocalização política
<b>Visualização dos resultados</b>	Aparecem com mais rapidez	Aparecem mais lentamente

Elaboração do autor com base em Edwards (1997 e 1997a); Burki & Perry (1998, 1997 e 1996); Burki & Edwards (1995); Naím (1996); Banco Mundial (2002, 1997a, 1996 e 1996a).

Para a diretoria do Banco Mundial, o mérito das reformas estruturais é inquestionável. Por isso mesmo, trata-se de aperfeiçoá-las, aprofunda-las e consolida-las, e não de revertê-las ou modifica-las pela raiz. Não é à toa que recente publicação afirma que “em média, onde essas reformas favoráveis ao mercado foram **bem** implementadas, a estagnação econômica acabou e o crescimento recomeçou” (BANCO MUNDIAL, 2001: p. 62, grifo meu). Significa dizer que, para o Banco Mundial, a agenda político-econômica a ser adotada pelos países periféricos já foi integralmente definida, apesar do seu fracasso retumbante em retomar o crescimento e reduzir a pobreza (cf. STIGLITZ, 2003).

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

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

Por outro lado, uma das características principais do pacote de reformas de segunda geração, tal como delineado pelo Banco Mundial, é o reconhecimento mais ou menos explícito de que as políticas de ajuste estrutural provocaram ou agudizaram o empobrecimento de vários segmentos sociais onde

foram implementadas. De acordo com o Banco, isto é inerente ao processo de ajuste e deve ser compensado seletivamente onde o nível de tensão social possa atingir níveis mais elevados, como ocorreu no México em 1994 com o levante zapatista. É o que sinaliza esta passagem peculiar: “Esses custos [sociais] não negam os benefícios das reformas (...). São, porém, indicativos da importância das políticas sociais para aliviar a carga imposta [por elas] (...). É preciso haver mecanismos que criem novas oportunidades e compensem os que podem sair perdendo com a transição (BANCO MUNDIAL, 2001: p. 66-7 e 7).

Significa dizer que os programas de “alívio da pobreza” não constituem uma crítica às políticas de ajuste estrutural, mas a contraface necessária de sua continuidade e aprofundamento. Não é à toa que o mais recente relatório do Banco Mundial (2001) voltado para o tema da redução da pobreza reitera as políticas de ajuste e todo o pacote de reformas de segunda geração como a rota de desenvolvimento a ser seguida pelos países “pobres” e “em desenvolvimento”.

É verdade que o Banco Mundial vem aumentando nos últimos anos a alocação de recursos para a área social e reiterando a necessidade de se fortalecer a cooperação internacional para se poder avançar na redução da pobreza — inclusive indo contra a tendência dominante pós-Guerra Fria de diminuir esse aporte de recursos (BANCO MUNDIAL, 2001), avalizada pela direita norte-americana (LEHER, 1998). Tais medidas, no entanto, não são suficientes para reverter os efeitos negativos provocados pelas reformas estruturais propugnadas e financiadas pelo próprio Banco. Isto ocorre porque a lógica do discurso e dos programas de alívio da pobreza do Banco Mundial são, de fato, subordinadas ao macro-receituário de reformas estruturais. O Banco não questiona o caráter excludente das políticas de ajuste, de modo que a ênfase no alívio da pobreza tem um caráter meramente instrumental e visa garantir o suporte político e a funcionalidade econômica necessários ao novo padrão de crescimento baseado no liberalismo econômico (SOARES, 1996; LEHER, 1998). Para a América Latina, o risco contido da reprodução desse conjunto de orientações político-econômicas é a consolidação de uma estrutura social ainda mais regressiva que aquela herdada do legado nacional-desenvolvimentista (BORÓN, 2004: p. 36-7).

Tanto as políticas de ajuste estrutural, como a agenda de reformas de “segunda geração”, constituem o alicerce sobre o qual foi construído o enfoque pró-mercado de terras e a atual política agrária do Banco Mundial, em dois sentidos fundamentais e distintos entre si. Por um lado, ao serem direcionadas à liberalização dos mercados — inclusive o fundiário — e, sobretudo, à redução e redefinição do papel do Estado, as reformas ensejaram a criação das condições para o enfoque pró-mercado de terras. Por outro lado, ao agudizarem as desigualdades e o empobrecimento de amplos segmentos, as reformas exigiram a criação de um rol de políticas compensatórias à regressividade social por elas mesmas provocada ou estimulada, de modo que foi elaborado todo um conjunto de programas de alívio seletivo da pobreza rural.

Há uma certa diferenciação no interior do Banco Mundial nesse aspecto. De um lado, existe uma corrente que tende a ligar a problemática da terra à agenda mais ampla de políticas de desenvolvimento, atribuindo-lhe uma potencialidade *estrutural*. No entanto, trabalhos identificados com essa vertente são extremamente vagos, quando não omissos, em vários pontos importantes. Por exemplo, não explicam satisfatoriamente como deveria ser a relação entre as políticas mais amplas (macroeconômicas, comerciais, agrícolas e de desenvolvimento rural) e a política agrária, não propõem políticas redistributivas e não criticam a natureza das reformas estruturais advogadas pelo Banco (STIGLITZ, 2000; DEININGER, 2001; BANCO MUNDIAL, 2003). De outro lado, existem correntes que claramente tendem a reduzir a problemática da terra à agenda de políticas de alívio da pobreza rural, atribuindo-lhe um papel *periférico* em relação às demais políticas, inclusive aquelas voltadas ao desenvolvimento rural, como se a terra fosse um fator de produção marginal, de importância inferior frente à tecnologia (BANCO MUNDIAL, 2002 e 1997). Todavia, essas diferenças de abordagem nem de longe chegam a constituir uma contradição, apenas revelam gradações internas ao Banco Mundial, de resto subsumidas integralmente à sua estratégia central de avanço das (contra-)reformas estruturais.

## 2. Base intelectual: o enfoque pró-mercado de terras e a redefinição do papel do Estado

O enfoque pró-mercado de terras constitui a base intelectual da política agrária contemporânea do Banco Mundial. Por isso, em essência, essa política agrária é dirigida, fundamentalmente, para criar as condições necessárias à dinamização de mercados fundiários. Este é o alicerce sobre o qual foi construída.

Adotado como orientação desde os anos 80, o enfoque pró-mercado de terras ganhou contornos melhor definidos após a fim da Guerra Fria, transformando-se num conjunto de diretrizes e princípios norteadores das propostas do Banco para a área do desenvolvimento rural e do alívio da pobreza. Tal enfoque se fortaleceu durante a década de 1990 e acabou dominando a agenda internacional, devido, por um lado, à sua vinculação com a ideologia neoliberal e, por outro, à inconsistência e/ou à fraqueza política das propostas alternativas. Não haveria condições ideológicas, políticas nem institucionais para a sua difusão em larga escala se as políticas liberais de desregulamentação dos mercados, abertura comercial, eliminação de políticas protecionistas, privatização, etc., não tivessem sido adotadas em inúmeros países e não influenciassem sobremaneira a formulação de políticas para o setor rural. O imperativo de “como tornar os mercados mais eficientes” passou a ser o pressuposto do *pensável* na área das políticas de desenvolvimento advogadas pelo Banco. E essa plataforma se articulou ao debate sobre o crescimento econômico e a redução da pobreza, na medida em que os altos mandos do Banco Mundial avaliaram que os processos de ajuste estrutural avançaram mais sobre os mercados de produtos e serviços (liberalização comercial) do que os mercados de trabalho, crédito e terra (BURKI & PERRY, 1997: p. 91). Assim, a remoção das “distorções” que impedem o funcionamento “ótimo” desses mercados passou a orientar a produção intelectual e os programas financiados pelo Banco Mundial de forma cada vez mais visível e elaborada, seja para os chamados países em desenvolvimento, seja para as “economias em transição” do antigo bloco soviético.

A base de todo constructo é a idéia de que o modo de funcionamento dos mercados determina a eficiência global da economia. Nesse sentido, seria fundamental que a totalidade dos mercados — inclusive o de terras — funcionassem competitivamente. Somente assim a agricultura de subsistência se converteria em agricultura comercial (BANCO MUNDIAL, 2002: p. 22).

Segundo os teóricos do Banco Mundial (DEININGER, 2001: p. 65; DEININGER & FEDER, 2002: p. 1), a dinamização dos mercados de terra — leia-se, mercados de compra e venda e de arrendamento — é vista como um meio para melhorar a eficiência global da economia, maximizar a transferibilidade e o uso da terra rural, prover a base para mercados financeiros rurais e aliviar a pobreza no campo. Ou seja, a otimização do funcionamento dos mercados de terra teria como objetivo elevar a eficiência econômica e, ao mesmo tempo, melhorar a equidade social. Esta formulação condensa o núcleo do discurso do Banco Mundial.

Para criar as bases para mercados de terra mais eficientes, as políticas públicas deveriam: a) clarificar, fortalecer e garantir os direitos de propriedade; b) estabelecer mecanismos para a resolução de conflitos e a administração das relações agrárias; c) criar o ambiente institucional necessário à transferibilidade de terras dos produtores menos para os mais eficientes, de modo a elevar a produtividade e aliviar a pobreza rural. É em torno destes três imperativos que gira todo o enfoque pró-mercado de terras. A seguir, a cada um deles é visto em detalhe.

O primeiro imperativo diz respeito à problemática dos direitos de propriedade. Segundo essa abordagem (DEININGER & FEDER, 2002: p. 11), para serem efetivos — ou seja, para contribuírem para o crescimento econômico, a eficiência dos mercados e a equidade social —, os direitos de propriedade deveriam ter quatro características principais: a) longevidade, de modo que os direitos de arrendamento, transferíveis e de longo prazo, se tornassem “quase indistinguíveis” dos direitos de propriedade privada absoluta; b) clareza legal e segurança, de sorte que não houvesse sobreposição de legislações nem de órgãos jurídicos (ambigüidade legal) para assegurá-los; c) transferibilidade total, o que só poderia ser conseguido pela supressão das restrições à compra e venda e ao arrendamento, a

serem mantidas apenas em casos excepcionais; d) baixos custos de transação, de modo a fomentar as transações de mercado.

De acordo com essa interpretação (BANCO MUNDIAL, 2003: p. 187), um regime de direitos de propriedade seguros e claros provocaria impactos positivos em diversas direções. No crescimento e na eficiência econômica, porque facilitaria o acesso ao crédito, na medida em que a terra poderia ser dada como garantia ao sistema financeiro. A disponibilização de crédito, por sua vez, incentivaria o investimento e elevaria o valor da terra, o que geraria efeitos na economia doméstica e na economia rural como um todo, dinamizando os mercados de produtos e serviços e fornecendo as bases para o incremento do estoque de capital. Mais importante: por sua imobilidade e indestrutibilidade, a terra poderia fomentar o desenvolvimento de mercados financeiros rurais. Os “pobres rurais” seriam os maiores beneficiados, pois passariam a ter acesso a mercados financeiros de crédito, poderiam realizar investimentos e teriam mais capacidade de barganha política e econômica.

A clareza legal e um sistema de administração de terras que garantissem a segurança dos direitos de propriedade favoreceria, ainda, a redução dos custos de transação praticados na economia rural e a assimetria de informações sobre os bens a serem transacionados, dinamizando os negócios imobiliários. O ideal preconizado é que tais direitos fossem privatizados e legalmente formalizados, para que a terra ganhasse visibilidade e passasse a ter valor de troca reconhecido pelo sistema econômico, convertendo-se, assim, em capital (DE SOTO, 2001; MELMED-SANJAK & LAVADENZ, 2002; BANCO MUNDIAL, 2002 e 2003; VOGELGESANG, 2003 e 2000).

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

Para garantir a segurança dos direitos e estabilizar as relações de uso da terra rural, de modo a criar as condições para a eficiência das transações de mercado, um segundo imperativo de política é delineado pelo Banco Mundial: estabelecer mecanismos de resolução de conflitos sobre os direitos de propriedade e posse da terra. Isto porque a operacionalidade dos mercados de terra ficaria comprometida se não existissem instrumentos e instituições ágeis, baratos e eficientes de resolução e arbitragem de conflitos de terra (DEININGER, 2001: p. 34).

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

A literatura mais recente do Banco Mundial procura dar conta de um espectro amplo de configurações de direitos de posse e propriedade nos cinco continentes (DEININGER, 2001; BANCO MUNDIAL, 2003), de modo a propor políticas específicas, no âmbito do que vem denominando de “política” ou “administração de terras”: um conjunto de ações articuladas por uma estrutura de análise aplicável em toda e qualquer sociedade, cuja ancoragem reside, precisamente, no enfoque pró-mercados de terra. Desse modo, ainda que os programas do Banco variem conforme a realidade nacional em termos de conteúdo, forma e, principalmente, seqüenciamento, a estrutura intelectual na

qual estão inseridos e as diretrizes que lhes conferem racionalidade são sempre as mesmas. Trata-se, para o Banco Mundial, de encontrar a respectiva “tradução nacional” de uma política agrária *aplicável em qualquer país e subordinada à agenda de contra-reformas estruturais*.

O terceiro imperativo a ser seguido para criar mercados de terras eficientes é consequência de uma discussão sobre a relação entre sociedade, mercado e Estado. Do conjunto da produção teórica do Banco importa aqui destacar a formulação segundo a qual o desenvolvimento econômico traria consigo – ao mesmo tempo em que estimularia — formas cada vez mais *eficientes e individualizadas* de propriedade, as quais, reconhece-se, devem ser privilegiadas pelo Banco (DEININGER & BINSWANGER, 1999). Porém — eis o cerne do argumento —, o processo de formação dos direitos de propriedade seria *distorcido* pela influência de relações políticas. Esta tese carece de qualquer comprovação empírica e evidência histórica, tanto assim que a literatura do Banco Mundial trabalha com uma seqüência idealizada a respeito da evolução desses direitos, que seria aplicável a todas as sociedades humanas (DEININGER & FEDER, 2002: p. 10; BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 8-9).

A formulação segundo a qual o desenvolvimento e o funcionamento dos mercados seriam distorcidos por fatores políticos atravessa toda a literatura produzida pelo Banco. Tais distorções seriam provocadas por: a) políticas governamentais — como isenções tributárias, vantagens fiscais, crédito subsidiado, protecionismo tarifário e acesso privilegiado a mercados de insumos e produtos — largamente utilizadas pelo modelo desenvolvimentista e responsáveis pela “rigidez” das economias rurais, pela concentração fundiária e a ineficiência econômica; b) processos inflacionários, alimentados por certas políticas econômicas, os quais tenderiam a fomentar a função da terra como reserva de valor e ativo de salvaguarda contra a inflação por parte de grandes proprietários e investidores não-agrícolas, aumentando o intervalo entre o preço da terra e sua rentabilidade agrícola e, assim, impedindo o acesso dos pobres à terra via transações de mercado; c) restrições legais à transferência mercantil de direitos de propriedade e posse, que teriam bloqueado tanto os mercados de compra e venda como os mercados de arrendamento, introduzidas ou não no bojo de reformas agrárias.

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

Mas não só isso. De acordo com essa abordagem, as supostas “distorções políticas” que seriam provocadas por relações de poder ou ações governamentais são identificadas como uma das causas principais da desigualdade na distribuição de terra. É o que afirma o relatório mais recente sobre o tema: “A extremamente desigual e freqüentemente ineficiente distribuição da propriedade da terra observada em muitos países em desenvolvimento foi, na maioria dos casos, o resultado de relações de poder e de políticas distorcidas, e não de forças de mercado” (BANCO MUNDIAL, 2003: p. 143).

Segundo esse pensamento, além das supostas “distorções políticas”, também existiriam outro conjunto de fatores que afetariam negativamente o desenvolvimento dos mercados de terra. Trata-se das “imperfeições de mercado” que precisariam ser contornadas por um ambiente institucional adequado e instrumentos específicos. Nessa perspectiva, “falhas de mercados” deveriam ser objeto de “boas políticas”, e “falhas de governo” deveriam ser tratadas por conjunto amplo de instituições de apoio ao funcionamento dos mercados (BANCO MUNDIAL, 2002). As principais “imperfeições” ou “falhas” de mercado teorizadas pelos economistas do Banco Mundial seriam: a) imperfeições no mercado de crédito, cujos efeitos impactariam negativamente sobre o funcionamento dos mercados de

terra, na medida em que a oferta de crédito seria limitada apenas àqueles proprietários que tivessem títulos seguros, impedindo que as relações de compra e venda pudessem se estender ao amplo segmento de pequenos agricultores; b) assimetria de informações, produzida pela desigualdade de poder entre os agentes econômicos e reforçada pela precariedade ou ausência de instituições responsáveis por garantir o conjunto de informações necessárias à transação de imóveis rurais; c) custos de transação elevados, que incidem principalmente sobre as operações de compra e venda de terra, encarecendo a formalização das pequenas propriedades e favorecendo a segmentação do mercado (operações dentro de grupos de estabelecimentos rurais relativamente uniformes, e não entre classes de tamanhos distintos) (DEININGER, 2001 e 2001a; DEININGER & BINSWANGER, 1998 e 1999).

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

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

Pelo exposto, fica claro que, para os formuladores de política do Banco Mundial, não se trata de negar o papel da ação pública na regulação dos mercados de terra, mas sim de definir que tipo de regulação e quais instrumentos devem ser utilizados (BANCO MUNDIAL, 2003: p. 187). Trata-se, portanto, de redefinir o papel que governos e Estados deveriam desempenhar no bojo das reformas estruturais em curso. Esse tipo de formulação expressa uma revisão parcial de posições anteriores do Banco Mundial, muito centradas na dicotomia Estado *versus* mercado e no discurso em favor do “Estado mínimo”, as quais deram o tom das reformas liberais de primeira geração (WILLIAMSON, 1992). No entanto, a ideologia do livre mercado como mecanismo de alocação de recursos permanece como pressuposto inquestionável. É o que sinaliza a exposição de Deininger e Feder:

*Es indiscutible que los gobiernos tienen que establecer un marco institucional y regulador que sirva de base para el buen funcionamiento de los mercados de ventas y arrendamiento de tierras (...). La comprensión de que las deficiencias del mercado, tan frecuentemente observadas en zonas rurales, pueda conducir a serias desviaciones del resultado “óptimo”, ha obligado a los gobiernos de muchos países en desarrollo a imponer restricciones en las operaciones del mercado de tierras (...). [Todavía], la mayoría de las restricciones impuestas a los mercados de tierras no pueden justificarse desde una perspectiva económica (2002: p. 28, grifos meus).*

Segundo os formuladores de política do Banco Mundial, qual seria o marco institucional adequado ao funcionamento “eficiente” dos mercados? Caberia aos governos e aos Estados, no processo de redefinição de suas atribuições frente à liberalização econômica e à globalização financeira, o papel de: a) consolidar as reformas macroeconômicas, avançando na implementação das reformas de segunda geração, e ajustar o setor rural às novas condições vigentes, estabelecendo as conexões entre a agenda macroeconômica e a agenda microeconômica e setorial (BANCO MUNDIAL, 2002: p. 7); b) definir o marco normativo mais amplo — as “regras do jogo” — para as relações econômicas, a partir do qual a ação pública sobre o funcionamento dos diversos mercados seria

reduzida, limitando-se a intervenções tópicas em algumas áreas específicas (BANCO MUNDIAL, 1997: p. 30-26); c) eliminar a “rigidez” e as “distorções” provocadas pelas políticas econômica e setorial, a fim de estabelecer um “campo de jogo nivelado” para a livre concorrência entre os agentes, vista como condição para uma maior transferibilidade da terra e uma maior eficiência econômica (DEININGER, 2001: p. 79-80); d) prover as condições institucionais para a atração do capital privado ao setor rural, de modo a elevar a produtividade agrícola e impulsionar o crescimento econômico, bem como estimular a criação de mercados financeiros rurais (BANCO MUNDIAL, 2002: p. 7); e) assegurar as condições para a dinamização dos mercados de terra, por meio da eliminação de restrições às relações de arrendamento e de compra e venda de terras, da mudança de legislações nacionais de reforma agrária numa direção privatizante, da redução dos custos de transação praticados na economia rural, da provisão de infra-estrutura e da criação de políticas compensatórias às populações extremamente pobres (BANCO MUNDIAL, 2003: p. 187). Esse conjunto de ações, por sua vez, deveria retro-alimentar a formalização dos direitos de propriedade, a descentralização do Estado e a manutenção do ajuste fiscal (DEININGER & FEDER, 2002: p. 47), reforçando a implementação das reformas estruturais.

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

Apesar da argumentação mais sofisticada – reflexo das tentativas de definição de uma agenda “pós-Consenso de Washington” (BURKY & PERRY, 1998) —, o discurso e a prática do Banco Mundial ainda reproduzem algumas das premissas fundamentais do pensamento neoclássico. Em diversas passagens, pôde-se facilmente observar um ataque bastante claro ao Estado “intervencionista”, como se a “eficiência econômica” necessariamente tivesse que guardar uma exterioridade em relação à ação pública. Ora, nada mais equivocado. O desenvolvimento do capitalismo jamais prescindiu da ação estatal; ao contrário, todo o processo de acumulação de capital — seja em relação ao comércio exterior, seja no tocante às relações de propriedade e exploração do trabalho — sempre se fez mediante a ação estatal (WOOD, 2001). Portanto, imaginar que o processo econômico seja “distorcido” por relações políticas pressupõe uma falsa divisão entre economia e política, ou entre sociedade civil e Estado, como se fossem esferas ontologicamente separadas, o que há muito carece de fundamento (BORÓN, 1994; WOOD, 2003 e 2000; VILAS, 2000 e 2000a; BUSTELO, 2003).

Outro equívoco teórico encontrado no discurso dos economistas do Banco Mundial reside na falsa associação entre mercado e liberdade, cuja antítese seria a associação entre Estado e coerção, das quais resultariam, respectivamente, a eficiência e a ineficiência econômicas. O que se deve destacar aqui é que a formação do capitalismo transformou a esfera mercantil em espaço de constrangimento, estruturado a partir dos imperativos fundamentais do capital: a acumulação, a exploração da força de trabalho e o aumento da produtividade. Sob o capitalismo, o mercado se transformou em espaço muito mais de coerção, do que de oportunidades ou de liberdade, uma vez que os imperativos do capital subordinam a totalidade das relações sociais, as quais passam a ser mediadas pela troca de mercadorias (WOOD, 2003 e 2001). Assim, advogar a dinamização dos mercados de terra — ancorados, principalmente, na propriedade privada ou, de todo modo, em direitos de uso privados — como instrumento de redução da pobreza, como faz o Banco Mundial, implica encurtar a amplitude da regulação pública sobre relações econômicas que, por razões histórico-estruturais, não favorecem o campesinato pobre em parte alguma do mundo.

Outro equívoco teórico grave consiste na suposição de que a formação de ambientes econômicos “nivelados” — isto é, não “distorcidos” por subsídios ou políticas governamentais protecionistas – seja uma pré-condição para o crescimento ou o desenvolvimento. Ora, tal proposição não passa de uma racionalização da ideologia do livre mercado, que não encontra fundamento na

dinâmica concreta das relações sociais. Em primeiro lugar, tal ideologia desconsidera a natureza assimétrica do sistema internacional e o duplo papel desempenhado pelos Estados centrais na defesa de “seus” mercados e “suas” empresas (WOOD, 2000), bem como na pressão pela liberalização das economias domésticas dos países periféricos. Em segundo lugar, tal ideologia iguala agentes estruturalmente desiguais, na medida em que não se propõe a verdadeiramente “nivelar o campo de jogo”, o que exigiria, no mínimo, redistribuir o estoque de riqueza acumulado pelas diferentes frações burguesas. No fundo, esse tipo de proposição pretende naturalizar o capitalismo, sua lógica e suas divisões sociais fundamentais (WOOD, 2001). Em terceiro lugar, ao contrário do propalado “nivelamento do campo de jogo”, o que de fato ocorreu e vem ocorrendo é que as políticas de ajuste ou sucatearam o aparato público voltado às políticas sociais universais, ou transferiram funções para o setor privado, provocando vazios institucionais em termos de regulação. Nos dois casos, o resultado foi a precarização das condições de vida da imensa maioria da população rural dos países do Sul (SAPRIN, 2002).

A tese do “nivelamento do campo de jogo”, assim como todo o discurso do Banco Mundial sobre a “reforma institucional”, partem do pressuposto de que o Estado seja tão-somente uma entidade administrativa (VILAS, 2000 e 2000a), que poderia (e deveria) se limitar a prover as melhores condições para que os agentes econômicos agissem livremente, resultando daí uma maior eficiência econômica global. Esse tipo de formulação tem pelo menos três implicações graves, pois: a) naturaliza o papel ativo do Estado na implementação dos processos de ajuste e (contra-)reforma estrutural e na institucionalização dos seus resultados, caracterizados pela emergência de novas estruturas de poder lastreadas na hegemonia do capital financeiro oligopolizado e na concentração econômica e tecnológica dentro do sistema agro-alimentar, algo muito distante de qualquer “nivelamento do campo de jogo”; b) alimenta uma visão que apaga as relações de poder do âmbito da avaliação das políticas públicas, desconsiderando o viés de classe tanto do Estado como das ações do Banco Mundial; c) reitera o discurso de que o Estado não deve desempenhar um papel verdadeiramente redistributivo, nem deve promover políticas sociais de caráter universal, em que pese o aumento da exclusão social, nem de longe compensada por políticas focalizadas (SAPRIN, 2002).

Essa visão “administrativista” do Estado deixa de lado a complexidade histórica do fenômeno estatal, que é, ao mesmo tempo: a) um *ator corporativo* dotado de aparelhos burocráticos e administrativos; b) uma *arena* de luta pelo poder político na qual se definem projetos de organização e direção da sociedade; c) o *representante dos interesses gerais* da comunidade nacional; d) um *pacto de dominação* mediante o qual uma aliança de classes constrói um sistema hegemônico (BORÓN, 1994: p. 254-255). Restringir a análise do fenômeno estatal à dimensão administrativa, como faz o Banco Mundial, não apenas tem implicações teóricas, mas serve também a propósitos políticos claros: manter intacta a atual configuração de poder, derivada do fortalecido nos últimos anos pela hegemonia do capital financeiro e da gigantesca recomposição patrimonial gerada pelas contra-reformas estruturais operados em escala internacional.

Este item discutiu o enfoque pró-mercado de terras, que constitui a base intelectual do conjunto de ações que conforma a política agrária contemporânea do Banco Mundial. No item seguinte, tratar-se-á da política agrária propriamente dita.

### **3. Política agrária**

#### **3.1. Princípios**

Durante a segunda metade da década de 1990, o Banco Mundial passou a revisar o documento *Land Reform Policy Paper*, de 1975, até então o conjunto de orientações mais abrangente da instituição sobre políticas de terra e reforma agrária. Segundo essa reavaliação, os princípios definidos em meados dos anos 70 permaneceriam válidos, resumindo-se em três postulados: a) a produção familiar contribui mais para a eficiência econômica e a equidade social do que grandes fazendas sob regime de assalariamento ou fazendas coletivas/estatais; b) as transações mercantis são necessárias para permitir a

transferência de terras para produtores mais eficientes; c) é importante realizar uma distribuição mais equilibrada da terra, e o instrumento para isso é a reforma agrária redistributiva (DEININGER & BINSWANGER, 1998 e 1999).

O primeiro princípio se justificaria, segundo os teóricos do Banco Mundial, pela maior produtividade e eficiência do trabalho familiar, em razão do incentivo, da participação no risco e dos baixos custos de monitoramento e de supervisão do trabalho (BINSWANGER & ELGIN, 1989: p. 4). Dentro de certos limites, haveria, segundo esse tipo de formulação, uma relação inversa entre produtividade econômica e tamanho de propriedade (DEININGER, 2001: p. 65), de tal maneira que os produtores familiares seriam mais eficientes do que as grandes fazendas, porque gerariam mais retorno por cada investimento realizado (VAN DEN BRINK, 2003: p. 12). Na visão dos economistas do Banco Mundial, são poucos os casos em que há economias de escala na agricultura, o que justificaria economicamente o trabalho familiar (DEININGER & FEDER, 2002: p. 37). A superioridade produtiva da produção familiar também se confirmaria em relação a produção coletivizada ou estatal (a denominação varia) (DEININGER & FEDER, 2002: p. 38). Por outro lado, a principal desvantagem sofrida pela produção familiar, em relação às grandes unidades sob trabalho assalariado, residiria no acesso ao crédito e no seu custo, mais fácil e tendencialmente mais barato para os grandes proprietários, bem como no acesso a mercados e informações. Assim, as “falhas” ou “distorções” nos demais mercados, sobretudo o mercado de crédito, acabariam por compensar as desvantagens inerentes (do ponto de vista microeconômico) às grandes fazendas (VAN DEN BRINK, 2003: p. 13; DEININGER & BINSWANGER, 1998: p. 6).

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

O terceiro princípio consiste no reconhecimento de que, em situações de alto grau de concentração fundiária, há necessidade de se realizar uma reforma agrária redistributiva, por três razões fundamentais: a) eficiência econômica, na medida em que o trabalho familiar é visto como mais produtivo do que o trabalho assalariado; b) equidade social, dada pela própria desconcentração da estrutura de propriedade; c) redução da pobreza, na medida em que o acesso à terra, por si só, tem importância vital na vida dos pobres rurais (DEININGER & BINSWANGER, 1998 e 1999). Também fortalece este princípio o fato de os economistas do próprio Banco Mundial terem reconhecido que estruturas agrárias mais igualitárias favorecem a capacidade tanto de crescimento econômico como de redução da pobreza, tendo sido um dos fatores historicamente responsáveis pelo padrão de desenvolvimento observado nos países capitalistas mais avançados (DEININGER & SQUIRE, 1998).

Estes são os princípios segundo os quais o Banco Mundial afirma orientar a construção de sua atual política agrária. O primeiro princípio está longe de ser teoricamente consensual na literatura especializada (BERNSTEIN, 2004 e 2002; BYRES, 2004) e, na prática, é em grande medida negado pela própria ação política do Banco, que patrocina reformas estruturais que prejudicam o campesinato pobre (SAPRIN, 2002). O segundo princípio, 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 (BOBROW-STRAIN, 2004). Já o terceiro princípio deve ser saldado como um

elemento positivo, pois fortalece o discurso pró-reforma agrária (ROSSET, 2004). Porém, na prática, o Banco Mundial lhe dá um significado muito próprio, que nada tem a ver com a teoria e a experiência histórica da reforma agrária redistributiva. É o que poderá ser visto a seguir, onde todas as oito linhas de ação da política agrária do Banco são apresentadas e analisadas criticamente.

### **3.2. Linhas de ação**

#### **3.2.1. 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 Banco Mundial vem reavaliando as 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 (DEININGER & BINSWANGER, 1998: p. 18-9).

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 Banco Mundial 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.

#### **3.2.2. Titulação de terras**

Outro componente objeto de reavaliação mais recente pelo Banco Mundial são os programas de titulação individual (no Brasil, chamados de “regularização fundiária”), 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, 2002 e 2001), onde os direitos comunais e consuetudinários sempre ocuparam a primazia das relações sobre a posse da terra rural, 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: p. 440-2). Pode-se dizer que as críticas e os flagrantes resultados negativos ensejaram uma revisão parcial sobre o papel e a oportunidade dos programas de titulação (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 24). 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) (DEININGER & BINSWANGER, 1999: p. 259-60).

O Banco, portanto, apresenta certa cautela em relação aos programas de titulação, embora os objetivos a serem alcançados permaneçam indiscutíveis. Tanto assim que, se por um lado, há um movimento interno de valorização das “vantagens” dos sistemas comunais em 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 lado mantém-se a orientação de perseguir formas cada vez mais privadas de propriedade da terra, vistas como sinônimo de evolução social e desenvolvimento econômico (DEININGER & BINSWANGER, 1999: p. 248). Ou seja, existe um pressuposto evolutivo em favor da titulação privada que é generalizável a todas as sociedades humanas. Não é demais lembrar que, do ponto de vista do pensamento histórico, isto é uma verdadeira aberração teórica.

Para melhorar a performance dos programas de titulação, seria preciso garantir certas pré-condições (DEININGER & BINSWANGER, 1998: p. 15-6), dentre as quais: a) a existência de

mercados de crédito formal que aceitem a terra titulada como garantia para a obtenção de financiamentos; b) a eliminação de restrições de ordem social, política e cultural que impeçam a emergência de mercados de compra e venda de terras; c) a existência de uma base legal e uma infraestrutura institucional capaz de administrar o programa, proteger grupos politicamente frágeis e garantir a propriedade legítima da terra, pois, do contrário, as relações de poder deturpariam todo o processo; d) que a oferta de titulação seja superior à demanda, de modo a reduzir os custos de transação posteriores.

Em síntese, para o Banco Mundial, a titulação deveria ser implementada sistematicamente junto a uma série de outras ações e integrados numa estratégia mais ampla de desenvolvimento dos mercados de terras e correlatos, e não, como no passado, executada pontualmente na forma de programas segmentados (DEININGER & FEDER, 2002: p. 17).

Não se sabe se os programas de titulação em curso financiados ou estimulados pelo Banco Mundial vêm seguindo as pré-condições acima elencadas. Também faltam estudos mais robustos sobre os efeitos desse tipo de programa nos países da América Latina e Caribe. De todo modo, a maior parte das pesquisas já realizadas 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, DEERE & MORALES, 2004: p. 43-5).

### **3.2.3. Arrendamento de terras**

Segundo a atual reavaliação das diretrizes do Banco Mundial formuladas em 1975, houve, por um lado, uma “condenação prematura” do arrendamento que subestimou o seu potencial como meio de acesso à terra e, por outro, uma ênfase “exagerada” nos mercados de compra e venda. Conforme a interpretação corrente (DEININGER & BINSWANGER, 1998 e 1999; BANCO MUNDIAL, 2003), 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; d) oportunidade para acumular recursos e experiência necessários à condição de proprietário.

De acordo com o Banco Mundial (2003a: p. 13-4), as relações de parceria também deveriam ser reabilitadas e estimuladas, especialmente na América Latina, onde existe um grau elevado de informalidade e de insegurança quanto aos direitos de propriedade e uso da terra.

Com base nessas razões, salvo situações excepcionais, o Banco (2003a: p. 24) defende a remoção total das restrições ao funcionamento dos mercados de arrendamento de terras como medida de alta prioridade a ser implementada pelos governos nacionais, trabalhando ativamente para a sua difusão e institucionalização (DEININGER, 2001a: p. 80). Por essa lógica, as regulações jurídicas que defendem (minimamente) os pequenos arrendatários deveriam, de modo geral, ser suspensas, sem que nenhuma medida seja sugerida nesse sentido. Esta é a linha de ação mais importante da política agrária do Banco Mundial, depois que outras entraram em colapso ou simplesmente não avançaram conforme as suas expectativas.

Pode-se perceber que o fato desse tipo de relação social ser identificado há muito tempo como sinônimo de exploração do trabalhador rural e de retrocesso econômico por todas as organizações camponesas latino-americanas — não sendo reivindicado na atualidade por *nenhuma* delas — não tem qualquer relevância para o Banco Mundial (BARANYI, DEERE & MORALES, 2004: p. 50; CAMPANHA GLOBAL PELA REFORMA AGRÁRIA, 2004: p. 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 dos pobres à terra na América Latina (CARTER, 2003, 2002 e 2000; CARTER & SALGADO, 2001; BARANYI, DEERE & MORALES, 2004).

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

É nesta linha de ação que se concentra a maior parte da carteira de empréstimos do Banco Mundial 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 Caribe. A partir da ação do Banco Mundial, outros organismos vêm incorporando essas diretrizes em suas propostas de desenvolvimento rural e combate à pobreza, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), a Agência dos Estados Unidos da América para o Desenvolvimento Internacional (USAID), o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (IFAD), A Agência Alemã de Cooperação Técnica (GTZ) e a União Européia (MELMED-SANJAK & LAVADENZ, 2002; DEININGER, 2001; DEININGER & FEDER, 2002; GORDILLO, 2002; UNIÃO EUROPÉIA, 2004; GROppo et al., 2003; BID, 1998; IFAD, 2001).

Basicamente, consiste na necessidade de se construir uma estrutura 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) 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. Este ponto é central em todo o desenho da política agrária do Banco Mundial: avançar no processo de descentralização do Estado em toda parte, no rastro da diretriz mais ampla de acelerar e aprofundar a reconstrução institucional apregoada pelas reformas de segunda geração (DEININGER & FEDER, 2002: p. 18-9).

Para o Banco Mundial, uma das principais dificuldades nessa área seria enfrentar os interesses próprios da “burocracia central”, i.e., dos grandes aparatos burocráticos (criados, normalmente, no bojo de processos de reforma agrária entre os anos 50 e 70) voltados para a regulação das relações de propriedade e uso da terra rural. Toda a literatura do Banco é pródiga em delimitar esse personagem caricatural — a “burocracia central” — como antagonico à modernização e à reforma agrária e propenso à corrupção. Estima-se que seja considerável o poder de vocalização e resistência institucional desse segmento (DEININGER & FEDER, 2002: p. 47), de tal maneira que toda a ação ideológica do Banco se dirige para desqualificá-lo política e moralmente, utilizando isto como plataforma para legitimar politicamente a descentralização do Estado, a criação de novos arranjos público-privados e, mais amplamente, a desfederalização da política agrária nos países “clientes”.

Curiosamente, nenhuma palavra é pronunciada a respeito da grilagem de terras e das diversas modalidades de apropriação privada ilegal de terras públicas, muito comuns nos países do Sul. As reivindicações históricas do campesinato em favor da retomada de suas terras ilegalmente apropriadas por grandes fazendeiros não constam das diretrizes do Banco Mundial.

O Banco também silencia sobre o sucateamento do aparato público voltado para a regulação das relações fundiárias e a promoção de políticas de reforma agrária provocado pelas contra-reformas liberais. O apelo à descentralização administrativa se faz às expensas da total falta de (auto-)crítica sobre o legado das políticas de ajuste. O discurso em favor de um novo aparato de “administração de terras” tem como eixo-motriz reduzir e reorientar o poder regulatório do Estado sobre as questões relacionadas a terra rural em favor da dinamização dos mercados fundiários.

### **3.2.5. Mecanismos de resolução de conflitos agrários**

Além de mecanismos de acesso à terra pelo mercado e da clarificação de direitos de propriedade e posse da terra rural, o Banco Mundial defende a criação de organismos descentralizados para a resolução de conflitos agrários. Ganha relevância a discussão sobre a experiência dos tribunais agrários descentralizados no México e a proposta de tribunais itinerantes em debate em vários países africanos (BANCO MUNDIAL, 2003). Uma das preocupações de fundo, nesse ponto, reside em construir instrumentos que garantam o ambiente de “paz social” necessário à atração de capitais privados (inclusive estrangeiros) ao meio rural (DEININGER & FEDER, 2002: p. 16). Em essência, tais mecanismos são pensados à luz da dinamização dos mercados fundiários, e não da necessidade de proteção dos pequenos agricultores, pois nada se fala a respeito da violência cada vez mais aguda provocada pela expansão da apropriação privada da terra associada à produção de *commodities* para exportação (CAMPANHA GLOBAL PELA REFORMA AGRÁRIA, 2004: p. 9-10; BORRAS, 2004). Trata-se, pois, de resolver conflitos para garantir a segurança do capital, e não para assegurar direitos históricos do campesinato.

### **3.2.6. Tributação da terra rural**

Ainda que sem a mesma ênfase atribuída às ações anteriores, o Banco Mundial aborda também a questão da tributação, revelando pouco entusiasmo em relação à viabilidade política de propostas de tributação progressiva da terra rural (DEININGER & FEDER, 2002: p. 34).

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

### **3.2.7. Privatização e reestruturação agrícola no Leste Europeu e na antiga União Soviética**

Grande parte da motivação do Banco Mundial para elaborar e financiar um conjunto coerente de políticas de terra nos anos 1990 está relacionada com o seu papel de pivô na transformação da base de propriedade e a reestruturação agrícola da parte oriental da Europa e da Comunidade dos Estados Independentes (CEI, antiga União Soviética) em direção a um padrão cada vez mais liberalizado e subordinado aos imperativos do capitalismo internacional.

Atualmente, os resultados desse processo de privatização da estrutura fundiária vêm sendo aclamados pelo Banco Mundial como os mais pujantes no cenário internacional, superiores até mesmo ao legado redistributivo das grandes reformas agrárias do século XX. Vale à pena conferir na íntegra dois registros importantes a esse respeito. O primeiro, de 1997, revela cabalmente a divisão de trabalho entre o Banco Mundial e o FMI em favor da constituição de um mercado de terras privadas na Rússia e a sua vinculação com as políticas de ajuste estrutural:

Desde 1990 o Grupo do Banco Mundial tem apoiado o governo russo na implementação de políticas de reforma agrária [sic]. O princípio da propriedade privada da terra agora é protegido pela Constituição e fazendas familiares privadas tornaram-se aceitas no interior (...). ***Dois objetivos principais da política de terras foram incorporados à porção de reforma estrutural da linha de crédito do FMI para a Rússia.*** Estes eram a clarificação e proteção dos direitos à terra para os ***dez milhões*** de membros dos grandes coletivos e a introdução de mecanismos de hipoteca de terras. ***Os objetivos dessa política foram atingidos durante os três primeiros meses de 1996*** (BANCO MUNDIAL, 1997: p. 84, grifos meus).

O segundo, mais recente, assume tom ainda mais eufórico em relação à expansão do direito de propriedade privada da terra no seio da antiga União Soviética:

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

Em que pese a exaltação, o Banco Mundial já reconhece que não se consumaram as expectativas iniciais de que a liberalização econômica e a privatização seriam suficientes para se criar uma estrutura competitiva de pequenos e médios agricultores proprietários. Deininger e Feder, por exemplo, assinalam que “la pasada experiencia sugiere que las creencias iniciales de que la privatización conduciría al rápido establecimiento de una estructura agrícola familiar, eran demasiado simplistas” (2002: p. 44). Por sua vez, o último relatório do Banco sobre o tema proclama — como se fosse uma verdadeira descoberta intelectual — que “a experiência das economias de transição demonstra que os mercados são instituições complexas que não surgem automaticamente” (BANCO MUNDIAL, 2003: p. 187).

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

### **3.2.8. Reforma agrária redistributiva**

Como já foi anteriormente mencionado, o Banco Mundial reconhece publicamente a necessidade de se realizar reformas agrárias em sociedades marcadas por alto grau de concentração da propriedade da terra, de modo a aumentar a produtividade, melhorar a equidade social e reduzir a pobreza (BANCO MUNDIAL, 2003: p. 143).

Ocorre que, quando se refere à “reforma agrária redistributiva”, o Banco Mundial, na verdade, tem em vista o modelo de reforma agrária de mercado criado por ele mesmo. Opera-se aqui mais um “deslizamento semântico”, à semelhança da operação que conseguiu anteriormente nomear de “reformas” o que, do ponto de vista do mundo do trabalho e dos direitos sociais, não passaram de verdadeiras contra-reformas (BORÓN, 2004).

Por outro lado, vale registrar que, no decorrer da disputa política com as organizações sociais pró-reforma agrária aglutinadas em nível internacional pela Via Campesina, o Banco foi mudando a nomenclatura do modelo de reforma agrária de mercado, porém sem alterar seus pressupostos. Assim, a expressão original “reforma agrária assistida pelo mercado” (*market-assisted land reform*) foi dando lugar a expressões como reforma agrária “negociada” (DEININGER, 1998), “baseada na comunidade” (DEININGER, 2001b) e “administrada pela comunidade” (DEININGER, 2001). A intenção dessa operação foi apagar a referência ao “mercado”, como se a centralidade do modelo residisse na

“comunidade”, o que não procede (cf. BORRAS, 2004; PEREIRA, 2004; BARROS, SAUER & SCHWARTZMAN, 2003).

Se o leitor tivesse interesse em perseguir as operações de “deslizamento semântico” entre o MRAM e a reforma agrária redistributiva, perceberia que os exemplos se repetem *ad nauseam* (VAN SCHALKWYK & VAN ZYL, 1995: p. 205; BANCO MUNDIAL, 1997: p. 6 e 36; DEININGER, 2001: p. 75-6; DEININGER, 2001a: p. 19). Eis apenas um:

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

Trata-se, como pode-se ver claramente, de mais uma tentativa de transubstanciação operada pelos teóricos do Banco Mundial. O modelo de reforma agrária de mercado em nada se assemelha a uma reforma agrária redistributiva, pois trata-se tão-somente de uma política de financiamento a transações imobiliárias entre agentes privados intermediada pelo Estado acrescida de uma parcela variável de subsídio destinada a investimentos sócio-produtivos complementares. Esse tipo de ação é parte integrante do rol de políticas compensatórias aos efeitos socialmente regressivos provocados pelas políticas de ajuste, tanto assim que foi criado como parte da agenda de políticas de “alívio” da pobreza rural do Banco (cf. PEREIRA, 2004). Já o que se convencionou chamar de reforma agrária redistributiva consiste, essencialmente, numa ação pública que redistribui para o campesinato pobre terras privadas apropriadas por uma classe de grandes proprietários. Seu objetivo é democratizar a estrutura de propriedade da terra numa dada sociedade, o que pressupõe transformar as relações de poder econômico e político responsáveis pela reprodução da concentração fundiária e da exclusão social. Falar em reforma agrária como política redistributiva implica, antes de tudo, defender a desapropriação de terras privadas que não cumprem a sua função social (EL-GHONEMY, 2002; BARRACLOUGH, 2001). Redistribuir terra e poder, alterando as relações de força na sociedade em favor do campesinato e das coalizões que o apoiam, nada tem a ver com transações patrimoniais privadas financiadas pelo Estado.

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

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

A primeira atualização é a de que em vez de intervenções estritas em áreas específicas, para daí se chegar a um “diálogo político” mais amplo, a nova estratégia do Banco Mundial recomenda a articulação prévia das políticas de terra a um processo de negociação mais abrangente, de modo a aliviar ou neutralizar possíveis tensões e facilitar a sua implementação (DEININGER & BINSWANGER, 1998: p. 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 tópicas (fracassadas ou não) que visibilizam politicamente o Banco Mundial como único ou principal responsável pelas mesmas.

Em segundo lugar, a consciência de que o elevado grau de fracasso técnico e social dos projetos do Banco pelo mundo — especialmente aqueles voltados à área da agricultura e do desenvolvimento rural — deveu-se, em grande medida, ao seu caráter ultra-centralizado e à sua execução vertical (BANCO MUNDIAL, 1992; BINSWANGER, 1995; BANCO MUNDIAL, 2002). 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 do Banco. O componente de “participação social”, assim, é incorporado ao mesmo tempo como instrumento de legitimação política e como condição para um aproveitamento melhor dos recursos.

Em terceiro lugar, a própria evolução recente do debate internacional sobre desenvolvimento rural, que reforça a necessidade de conexão entre ações micro e macro, isto é, entre projetos específicos e estratégias abrangentes, ainda que não necessariamente tal articulação materialize-se na prática.

Vale destacar, quanto a este ponto, que os setores do Banco Mundial à frente da discussão sobre políticas de terra (BANCO MUNDIAL, 2003), por um lado, e sobre desenvolvimento rural (BANCO MUNDIAL, 1997, 2001 e 2002), por outro, reiteradamente manifestam a convocação para que essas temáticas sejam melhor incluídas nas estratégias de assistência aos países (CASs)<sup>3</sup>. O objetivo é articular o manejo da política macroeconômica e o roteiro de reformas estruturais à política agrária e à agenda de desenvolvimento rural.

A segunda mudança estratégica operada pela atual política agrária diz respeito à escala em que os projetos devem ser implementados. Em razão da “sensibilidade política” das questões relacionadas à propriedade e ao uso da terra, o Banco passou a seguir a orientação de inicialmente implementar projetos-piloto pontuais. O objetivo é ganhar legitimidade política e social por efeitos de demonstração, a partir dos quais tais projetos seriam ampliados (DEININGER & BINSWANGER, 1998: p. 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, p. 189-90), os projetos para a área agrária devem ser implementados *seletivamente* e estar subordinados à busca do melhor *seqüenciamento*, conforme a realidade de cada país ou região.

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

Esta abordagem sobre o funcionamento dos mercados desenvolvida pelo Banco Mundial configura não apenas uma *estrutura de interpretação* da realidade, que serve de substrato para a formulação de políticas, mas também um *pacote de políticas* a ser implementado tanto nas ditas “economias em transição”, como em sociedades marcadas por alto grau de concentração da propriedade da terra ou marcadas por processos de reforma agrária “incompleta” (DEININGER, 2000: p. 233). Ou seja, trata-se de uma abordagem que se pretende *aplicável universalmente*.

<sup>3</sup> As Estratégias de Assistência aos Países (*Country Assistance Strategies*, CASs) são documentos elaborados pelo Banco Mundial e aprovados pela sua diretoria para cada “cliente” com certa periodicidade (para o Brasil, a cada quatro anos), nos quais se faz um diagnóstico da situação econômica nacional. São tomados como referência para a elaboração de qualquer projeto e a aprovação de qualquer operação de empréstimo. São documentos de planejamento e de compromisso político, pois estabelecem as macro-orientações a serem seguidas pelo Banco durante determinado período. Sua produção reflete o caráter ultra-especializado que o monitoramento do Banco passou a ter desde o final dos anos 80. Eram sigilosos até recentemente, e é provável que ainda o sejam em muitos casos.

### 3.4. Pressões sobre o Banco Mundial para a retomada de uma política agrária

Durante a década de 1980, as propostas ligadas ao desenvolvimento rural e, principalmente, à reforma agrária, foram obliteradas pela saturação da agenda internacional em função das políticas de ajuste estrutural. As diretrizes pró-reforma agrária contidas no documento do Banco Mundial de 1975, assim como as decisões da Conferência Mundial sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, promovida pela FAO em 1979, foram neutralizadas e deslocadas do debate internacional, então crescentemente hegemônico pelo neoliberalismo (GROPPO, 1997). Convertidos em verdadeiros imperativos por inúmeros governos da periferia por pressão do dueto FMI-Banco Mundial, o pagamento da dívida externa e o ajuste macroeconômico e fiscal impossibilitavam, na prática, qualquer política de reforma agrária (GROPPO et al., 2003: p. 4).

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

No campo das oportunidades, a primeira a ser destacada é a avaliação feita pelo Banco Mundial — e por diversos outros analistas e organismos internacionais — de que o fim da Guerra Fria teria trazido consigo a “desideologização” das questões ligadas à propriedade da terra e, em especial, à reforma agrária. Trata-se de uma posição recorrente nos documentos do Banco (DEININGER & BINSWANGER, 1999: p. 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 & SADOULET, 2001: p. 21-2). Caberia ao Banco, então, aproveitar essa oportunidade conjuntural para *trabalhar ativamente em prol da despolitização definitiva da 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 políticas do Banco Mundial nessa área: o próprio andamento das reformas estruturais, 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 Banco Mundial no âmbito das políticas fundiárias. Assim, estaria dada a oportunidade para “implementar uma reforma agrária (...) menos prejudicial ao funcionamento dos mercados” (DEININGER & BINSWANGER, 1999: p. 267).

Já no campo das necessidades, três devem ser ressaltadas. A primeira diz respeito ao diagnóstico realizado pelo próprio Banco Mundial a respeito do fracasso dos projetos de “desenvolvimento rural integrado”. Executados desde os anos 70, consistiram em pacotes de apoio a pequenos agricultores, em muitos casos em oposição à reforma agrária.

Segundo Hans Binswanger (1995a: p. 89-90), economista *senior* do Banco Mundial, as causas principais do fracasso dos projetos de desenvolvimento rural integrado foram: i) a ausência de uma reforma prévia do ambiente político, de modo que políticas hostis à agricultura ou aos pequenos produtores permaneceram vigentes; ii) a falta de compromisso dos governos nacionais, que deixaram de prover a contraparte financeira necessária à execução dos projetos; iii) a falta de acesso a tecnologias adequadas; iv) a inexistência de mecanismos de participação social e o excesso de

centralização decisória e administrativa; v) problemas de coordenação dos projetos entre governos, Banco e burocracias estatais e paraestatais. Diagnóstico semelhante pode ser encontrado em outros documentos importantes do Banco Mundial (1992 e 1997).

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

Somada a questão do fracasso dos projetos de desenvolvimento rural integrado e de uma possível “desorientação”, outra questão também pressionou o Banco Mundial a retomar o tema agrário. Uma auditoria sobre o desempenho das ações financiadas pelo Banco, conhecida como Relatório Wapenhans (BANCO MUNDIAL, 1992), detectou elevado grau de fracasso na execução dos projetos de todos os setores em todos os países. Dos 1300 casos analisados, 37,5% foram considerados “insatisfatórios” e — mais grave — em 78% dos projetos não foram sequer seguidas as diretrizes definidas pelo próprio Banco Mundial. O Brasil, aliás, foi apontado como um país em que o percentual de fracasso se situava bem acima da média internacional.

Esse relatório impactou de fato o Banco Mundial, tanto que no documento de revisão da estratégia para o setor rural — endossado pela sua diretoria (BANCO MUNDIAL, 1997) —, suas conclusões foram reiteradas. A partir de então, o Banco procedeu a uma reestruturação interna, com o objetivo de qualificar a formulação de políticas e melhorar a capacidade de execução de projetos, especialmente para o setor rural. Mesmo assim, esse processo ainda encontrava-se em estágio inicial em 1997, a ponto do Banco estimar que “apenas com uma mudança dramática das práticas atuais será possível atingir um resultado satisfatório de 80% dentro dos próximos cinco anos” (1997: p. 9).

A segunda necessidade consistiu — e ainda consiste — em dar resposta aos conflitos agrários, nas diversas configurações em que se apresentam pelo mundo. Sabe-se que existe uma relação direta e indireta entre concentração de terras e violência rural, como mostram, sob diferentes ângulos, diferentes especialistas (BANERJEE, 1999; KAY, 2001; THIESENHUSEN, 1995; BARRACLOUGH, 2001). Para o Banco Mundial — historicamente comprometido em garantir a segurança e a estabilidade do processo de acumulação capitalista (LICHTENSZTEJN & BAER, 1987; CAUFIELD, 1996; LEHER, 1998) —, era necessário evitar o potencial disruptivo, no plano da política e da economia, que uma eventual escalada de conflitos agrários contém (BINSWANGER & DEININGER, 1995: p. 48; VAN DEN BRINK, 2003: p. 16).

O relatório que consolida a atual política agrária do Banco Mundial (2003a: p. 157-64), por exemplo, confere atenção especial à construção de mecanismos que evitem ou reduzam a incidência e o impacto dos conflitos em torno da posse e da propriedade da terra rural, procurando mostrar que: i) muitos dos conflitos históricos mais importantes vividos por inúmeras sociedades tiveram raízes em lutas por terra (Guatemala, Colômbia, El Salvador); ii) a resolução dos conflitos agrários foi fundamental para encaminhar os acordos de paz que recentemente puseram fim a longas guerras civis (Moçambique, Etiópia, Camboja, Nicarágua); iii) deve-se evitar o acúmulo de conflitos de “baixa intensidade”, pois a performance do setor agropecuário e da economia nacional fica comprometida pelo sucessivo desinvestimento provocado pela sensação de insegurança coletiva; iv) deve-se minorar a potencial escalada de conflitos, que pode levar à quebra de legitimidade de governos e Estados.

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

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

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

Como lo demuestran numerosos ejemplos en la historia y más recientemente el caso de Zimbabwe, *si no se enfrentan las cuestiones del acceso a la tierra en forma oportuna y efectiva, pueden causar enormes perjuicios económicos y sociales*. Dada la temperatura política de la reforma agraria, es importante que el Banco escuche detenidamente las necesidades de sus clientes y utilice las oportunidades para *demostrar en el terreno que el modelo de gestión comunitaria [ou seja, o modelo de reforma agrária de mercado] puede funcionar* (2001: p. 81, grifos meus).

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

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

A terceira necessidade que se impôs ao Banco Mundial foi a de dar algum tipo de resposta à situação dramática da pobreza rural. Tomando-se como referência qualquer indicador, por mais discutível que seja (MENDONÇA, 2000), a magnitude do problema é alarmante (ECHEVERRÍA, 1998; BANCO MUNDIAL, 2001 e 1990; IFAD, 2001). Aqui interessa destacar que, ao longo dos anos 1990, um conjunto de organismos internacionais — encabeçado pela ONU — passou a enfatizar a questão do “combate à pobreza” como questão social central, inclusive mudando do enfoque centrado da transferência de renda para outro, centrado na geração de renda e na mudança de posição na esfera produtiva (DE JANVRY & SADOULET, 2002: p. 3). O Banco Mundial acompanhou esse movimento — como também nele influiu (BANCO MUNDIAL, 1990) —, 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 a sua “vulnerabilidade” (BANCO MUNDIAL, 2001). Ganhou força em setores do Banco a convicção de que a distribuição de “ativos econômicos” (terra, por exemplo) constituiria um instrumento mais eficiente e mais barato no “combate à pobreza” do que transferências de renda permanentes.

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

A quarta necessidade fortemente sentida pelo Banco Mundial foi a de ter capacidade política para hegemonizar o processo de transição das sociedades do antigo bloco soviético ao capitalismo financeirizado e liberalizado. Esta referência é constante nos documentos mais abrangentes do Banco

sobre a direção e o andamento das reformas estruturais (BANCO MUNDIAL, 1996 e 1997a). A questão da transformação da base de propriedade — em especial, a descoletivização das terras rurais — ocupou lugar central na agenda política do Banco Mundial para aqueles países ao longo da década de 1990 (DEININGER & BINSWANGER, 1998: p. 24; DEININGER, 2001: p. 18). Mais recentemente, observa-se um adensamento das discussões do Banco a respeito das estruturas institucionais necessárias à consolidação dos novos arranjos privados e ao aumento da competitividade das economias rurais daquelas sociedades (BANCO MUNDIAL, 2003; DEININGER & FEDER, 2002).

#### 4. Amplitude espacial das ações de política agrária do Banco Mundial

É difícil sistematizar todas as ações do Banco Mundial no âmbito da política agrária, dada a sua abrangência e a pouca transparência de suas operações. Mesmo assim, Suárez (2005) conseguiu localizar 45 operações de empréstimo realizadas desde 1990 para projetos cujo componente central foi uma ou mais linhas de ação da política de terras do Banco. Vale conferir o quadro abaixo.

**Quadro 2. Distribuição geográfica dos projetos de políticas de terra realizados desde 1990**

Região	País	Projectos finalizados	Projetos ativos	% em relação ao total de projetos
<b>África</b>	Zimbábue	1	-	8,8
	Cote de I'voire	1	-	
	Malawi	-	1	
	Gana	-	1	
<b>Leste da Ásia e Pacífico</b>	Filipinas	2	2	24,4
	Indonésia	1	1	
	Tailândia	2	-	
	Camboja	-	1	
	Laos	-	2	
<b>Sul da Ásia</b>	Sri Lanka	-	1	2,2
<b>Oriente Médio e norte da África</b>	Argélia	1	1	4,4
<b>Europa e Ásia Central</b>	Azerbaijão	1	-	26,6
	Rússia	1	-	
	Casaquistão	1	-	
	Armênia	1	-	
	Bulgária	-	1	
	Croácia	-	1	
	Sérvia e Montenegro	-	1	
	Eslovênia	-	1	
	Romênia	-	1	
	Ucrânia	-	1	
	Quirguistão	-	1	
Moldávia	-	1		
<b>América Latina e Caribe</b>	Brasil	1	2	33,3
	Honduras	1	2	
	Nicarágua	-	1	
	El Salvador	-	1	
	Guatemala	-	2	
	Bolívia	-	2	
	Panamá	-	1	
	América Central	1	-	
	Perú	1	-	
	<b>TOTAL</b>	<b>32</b>	<b>16</b>	

Fonte: Suárez (2005: p. 2).

Trata-se de um levantamento parcial, pois faltam, por exemplo, informações relativas a operações de empréstimo contratadas pela Colômbia e pelo Brasil. Ainda sim, o quadro é útil ao mostrar

claramente que o foco da política agrária do Banco Mundial se direciona para a América Latina, o leste da Ásia e os países da antiga União Soviética.

A expectativa do Banco Mundial é que as diretrizes políticas apresentadas no relatório que consolida sua atual política agrária (BANCO MUNDIAL, 2003) sejam progressivamente adotadas pelo maior número possível de governos nacionais ou esferas subnacionais. Portanto, há uma *ofensiva* do Banco nessa área, lastreada no seu aporte financeiro. Mas não só. Em diversos países, o Banco Mundial vem articulando cursos e oficinas para agentes estatais diretamente responsáveis pela implementação de políticas de terra. Significa dizer que o Banco 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. Não parece exagero dizer que esse movimento expressa uma tentativa do Banco Mundial exercer uma efetiva *direção intelectual e moral* no âmbito da política agrária.

### Resumindo

Focalizando o Banco Mundial, o presente texto abordou de modo articulado a lógica e o legado das (contra-)reformas estruturais, o enfoque pró-mercado de terras, as diretrizes para a redefinição do papel do Estado e a atual política agrária. O caminho percorrido partiu do macro (as reformas estruturais) para chegar aos processos micro (a elaboração e implementação da política agrária), procurando, assim, estabelecer onexo entre eles — dado pelo enfoque pró-mercado de terras — e delimitar o sentido de determinação que lhes confere inteligibilidade.

Existe um conjunto de fatores que explica a retomada de uma política agrária pelo Banco Mundial ao longo da década de 1990. Na visão do autor, tais fatores foram: 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 enfoque pró-mercado 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; f) a necessidade de formular diretrizes para a transição das sociedades do Leste Europeu e do antigo bloco soviético ao capitalismo, processo no qual tem lugar central a questão da privatização dos meios de produção — no caso, a terra — e sua posterior institucionalização, necessária ao incremento da competitividade econômica do novo segmento de proprietários rurais.

Por sua vez, esse conjunto de oportunidades e necessidades ensejou uma série de atualizações estratégicas observáveis na política de terras do Banco Mundial, centradas na sua forma de implementação e seu conteúdo. Nesse sentido, importa frisar que: a) revendo algumas posições do passado, o Banco passou a estimular fortemente a eliminação de todo tipo de restrições às relações de arrendamento e parceria, a fim de contornar os altos custos de transação envolvidos nas operações de compra e venda, relações que, como se sabe, são historicamente criticadas por movimentos sociais e organizações de representação do campesinato, 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 a sua realização, embora mantenha inquestionável o seu pressuposto, dado pela crença na superioridade econômica da formalização da propriedade privada da

terra, a qual permanece como um ideal a ser perseguido em todo o mundo; c) quando advoga a necessidade de “reformas agrárias redistributivas” para corrigir a estrutura agrária de alguns países, o Banco Mundial, na verdade, nada tem a oferecer além do modelo de reforma agrária de mercado, 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) o modelo de reforma agrária de mercado é tão-somente mais um componente da agenda do Banco para o setor rural, mas pode vir a ser a ação principal dependendo do contexto, embora sua realização pressuponha a implementação de outros componentes que integram o rol de políticas agrárias; e) a política de terras do Banco Mundial, tal como vem sendo redefinida, sistematizada e implementada, é coerente com o processo de reformas estruturais de segunda geração, na medida em que, por um lado, insere a política agrária na agenda de alívio da pobreza e, por outro, exige para sua consecução uma efetiva reestruturação institucional do aparato de regulação — legislações e instituições — de caráter privatizante sobre os mercados de terra; f) observa-se recorrentemente nos documentos sobre políticas de terras e desenvolvimento rural do Banco Mundial, o destaque a respeito da necessidade da direção do Banco incorporar esses temas e problemáticas no processo de definição e encaminhamento das políticas macroeconômicas, por um lado, e das estratégias de assistência aos países, por outro, o que revela a posição ainda lateral dessas áreas no núcleo de políticas do Banco.

O Banco Mundial hoje é o principal organismo internacional no campo da elaboração de políticas voltadas à problemática agrária. Ocupando uma posição de ponta, exerce enorme gravitação e influência na formulação de políticas por governos nacionais e subnacionais. Sua ascendência intelectual – lastreada pelo suporte econômico, mas não restrita a ele – não apenas se resume a propor programas e projetos específicos. Vai além, atingindo as próprias categorias de pensamento que estruturam os termos do debate e lhe conferem inteligibilidade. Por isso, toda luta social e política contra a ação do Banco Mundial precisa ser acompanhada de uma crítica teórico-epistemológica, isto é, uma luta no campo da produção de conhecimento.

### **Bibliografia citada**

**ARAÚJO, Aloísio Barboza de**

(1991) *O governo brasileiro, o BIRD e o BID: cooperação e confronto*. Brasília, IPEA, nº 131.

**BANERJEE, Abhijit V.**

(1999) *Land reforms: prospects and strategies*. MIT, disponível em [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

**BARANYI, Stephen, DEERE, Carmen Diana & MORALES, Manuel**

(2004) *Tierra y desarrollo en América Latina. Perspectivas sobre la investigación sobre políticas*. Ottawa, The North-South Institute/International Development Research Centre.

**BARRACLOUGH, Sólton**

(2001) “A reforma agrária nos países em desenvolvimento: o papel do Estado e de outros agentes”, in Edson Teófilo (org.) *A economia da reforma agrária: evidências internacionais*. Brasília, MDA/CNDRS/NEAD, Estudos NEAD, nº 5.

**BARROS, Flavia, SAUER, Sérgio & SCHWARTZMAN, Stephan (orgs.)**

(2003) *Os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial*. Brasília, Rede Brasil sobre Organizações Financeiras Multilaterais, MST, Via Campesina, FIAN, CPT, Environmental Defense.

**BERNSTEIN, Henry**

(2004) “‘Changing before our eyes’: agrarian questions and the politics of land in capitalism today”, *Journal of Agrarian Change*, vol. 4, nº 1 and 2, January and April.

(2002) “Land reform: taking a long(er) view”, *Journal of Agrarian Change*, vol. 2, nº 4, October.

**BINSWANGER, Hans**

(1995) “The political implications of alternative models of land reform and compensation”, in Johan van Zyl, Johann Kirsten e Hans Binswanger (eds) *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Draft Manuscript (publicado em 1996 por Oxford University Press).

(1995a) “Rural development and poverty reduction”, in Johan van Zyl, Johann Kirsten e Hans Binswanger (eds) *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Draft Manuscript (publicado em 1996 por Oxford University Press).

**BINSWANGER, Hans & DEININGER, Klaus**

(1995) “South African land policy: the legacy of history and current options”, in Johan van Zyl, Johann Kirsten e Hans Binswanger (eds) *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Draft Manuscript (publicado em 1996 por Oxford University Press).

**BINSWANGER, Hans & ELGIN, Miranda**

(1989) “Quais são as perspectivas para a reforma agrária?”, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, IPEA, vol. 19, abril, nº 1.

**BOBROW-STRAIN, Aaron**

(2004) “(Dis)Accords: the politics of market-assisted land reforms in Chiapas, Mexico”, *World development*, vol. 32, nº 6, pp. 887-903.

**BORÓN, Atilio**

(2004) *Las “reformas del Estado” en América Latina: sus negativas consecuencias sobre la inclusión social y la participación democrática*. Buenos Aires, CLACSO.

(1994) *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. São Paulo, Paz e Terra.

**BORRAS, Saturnino**

(2004) *Rethinking redistributive land reform: struggles for land and power in the Philippines*. The Hague, PhD Thesis, Institute of Social Studies.

**BURKI, Shahid Javed & EDWARDS, Sebastián**

(1995) “América Latina e Caribe: consolidação das reformas econômicas”, *Finanças e Desenvolvimento*, FMI/Banco Mundial, março.

**BURKI, Shahid Javed & PERRY, Guillermo**

(1998) *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington D.C., World Bank.

(1997) *The long march: a reform agenda for Latin America and the Caribbean in the next decade*. Washington D.C., World Bank.

(1996) *Qué significa para el Banco Mundial la reforma del Estado?* Washington D.C., World Bank.

**BUSTELO, Pablo**

(2003) *Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá*. Madrid, disponível em <http://www.ucm.es/info/eid/pb/td.htm>.

**BYRES, Terence**

(2004) "Introduction: contextualizing and interrogating the GKI case for redistributive land reform", *Journal of Agrarian Change*, vol. 4, nº 1 and 2, January and April, pp. 1-16.

**CARTER, Michael**

(2003) "Viejos problemas y nuevas realidades: la tierra y la investigación sobre políticas agrarias en América Latina y el Caribe", in Pedro Tejo (org.) *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*. Santiago do Chile, Nações Unidas/CEPAL/GTZ, vol. 1.

(2002) *La tierra agrícola y otros factores de mercado en Latino America*. Texto apresentado no Taller regional sobre asuntos de tierras en Latinoamérica y el Caribe, Pachuca, Hidalgo, maio.

(2000) "Old questions and new realities: land in post-liberal economies", in Annelies Zoomers and Gemma van den Haar (eds.) *Current land policy in Latin America: regulating land tenure under neo-liberalism*. Amsterdam, KIT Publishers/Iberoamericana/Vervuert Verlag/Royal Tropical Institutes.

**CARTER, Michael & SALGADO, Ramón**

(2001) "Land market liberalization and the agrarian question in Latin America", in Alain de Janvry, Elisabeth Sadoulet, Gustavo Gordillo e Jean-Phillippe Plateau (eds.) *Access to land, rural poverty, and public action*. London, Oxford University Press.

**CAUFIELD, Catherine**

(1996) *Masters of illusion: the World Bank and the poverty of nations*. New York, Henry Holt.

**DEININGER, Klaus**

(2001) *Política y administración de tierras: lecciones recogidas y nuevos desafíos para la agenda de desarrollo del Banco Mundial*. Washington D.C., World Bank.

(2001a) *Land markets and land reform*. Texto apresentado na International Conference on Access to Land: Innovative Agrarian Reforms for Sustainability and Poverty Reduction, Bonn, março.

(2000) "Fazendo a reforma agrária negociada funcionar: experiência inicial da Colômbia, Brasil e África do Sul", in Pedro Sisnando Leite (org.) *Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília, MDA/NEAD.

**DEININGER, Klaus & BINSWANGER, Hans**

(1999) *The evolution of the World Bank's land policy: principles, experience and future challenges*. Washington D.C., The World Bank Research Observer, vol. 14, nº 2, agosto.

(1998) *The evolution of the World Bank's land policy*. Washington D.C..

**DEININGER, Klaus & FEDER, Gershon**

(2002) *Instituciones y política de tierras: mensajes fundamentales del Informe de la Investigación sobre política*. Texto apresentado no Taller regional sobre asuntos de tierras en Latinoamérica y el Caribe, Pachuca, Hidalgo, maio.

**DEININGER, Klaus & SQUIRE, Lyn**

(1998) *New ways of looking at old issues: asset inequality and growth*. Washington D.C..

**DE JANVRY, Alain & SADOULET, Elisabeth**

(2002) *Land reforms in Latin America: ten lessons toward a contemporary agenda*. Disponível em [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

(2001) “Access to land and land policy reforms”, in Alain de Janvry, Elisabeth Sadoulet, Gustavo Gordillo e Jean-Phillippe Plateau (eds.) *Access to land, rural poverty, and public action*. London, Oxford University Press.

**DE SOTO, Hernando**

(2001) *O mistério do capital. Por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo?* Rio de Janeiro, Record.

**ECHEVERRÍA, Ruben**

(1998) *Elementos estratégicos para la reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe*. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, Estudio de Estrategia, n° ENV 112, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Medio Ambiente.

**EDWARDS, Sebastián**

(1997) *Crisis y reforma en América Latina*. Buenos Aires, Emecé Editores.

(1997a) “El mal desempeño de las economías latinoamericanas”, *Estudios Públicos*, 67.

**EL-GHONEMY, M. Riad**

(2002) *Agrarian reform between government intervention and market mechanism*. Texto apresentado na Conference on Agrarian Reform and Rural Development, organizada pelo Social Research Center of the American University, Cairo, Egito, 4 a 7 de março.

(2002a) *Agrarian reform policy issues never die*. Texto apresentado na Conference on Agrarian Reform and Rural Development, organizada pelo Social Research Center of the American University, Cairo, Egito, 4 a 7 de março.

(2001) “The political economy of market-based land reform”, in Krishna B. Guimire (ed.) *Land reform and peasant livelihoods: the social dynamics of rural poverty and agrarian reforms in developing countries*. London, ITDG Publishing.

**GORDILLO, Gustavo**

(2002) *Economía política de los derechos de propiedad de las instituciones agrarias en América Latina*. Texto apresentado no Taller regional sobre asuntos de tierras en Latinoamérica y el Caribe, Pachuca, Hidalgo, maio.

**GROPPO, Paolo**

(2000) “Novos instrumentos para a reforma agrária: uma visão internacional”, in Pedro Sisnando Leite (org.) *Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília, MDA/NEAD.

(1997) *La FAO y la reforma agraria en América Latina: hacia una nova visión*. Disponível em [www.fao.org](http://www.fao.org)

**GROPPO, Paolo et al.**

(2003) “FAO in agrarian reform”, *Land Reform*, n° 2.

**KAY, Cristóbal**

(2001) “Reflections on rural violence in rural Latin America”, *Third World Quarterly*, vol. 22, n° 5.

**LEHER, Roberto**

(1998) *Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para "alívio" da pobreza*. São Paulo, tese de doutorado apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

**LICHTENSZTEJN, Samuel & BAER, Mônica**

(1987) *O FMI e o Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro*. São Paulo, Brasiliense.

**MELMED-SANJAK, Jolyne & LAVADENZ, Isabel**

(2002) *La administración tierras: un nuevo paradigma para un antiguo problema*. Texto apresentado no Taller regional sobre asuntos de tierras en Latinoamérica y el Caribe, Pachuca, Hidalgo, maio.

**MENDONÇA, Eduardo Luiz de**

(2000) *A pobreza no Brasil: medidas e sentidos*. Rio de Janeiro, dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ.

**NAÍM, Moisés**

(1996) “Transição para o regime de mercado na América Latina: dos choques macroeconômicos à terapia institucional”, in Carlos Geraldo Langoni (org.) *A Nova América Latina*. Rio de Janeiro, FGV.

**PEREIRA, João Márcio Mendes**

(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*. Rio de Janeiro, dissertação de mestrado apresentada ao CPDA-UFRJ, agosto, disponível em [www2.liphis.com](http://www2.liphis.com) e [www.fmra.org](http://www.fmra.org)

**ROSSET, Peter**

(2004) “O bom, o mau e o feio: a política fundiária do Banco Mundial”, in Mônica Dias Martins (org.) *O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, Ásia e África*. São Paulo, Boitempo.

**SCHEJTMAN, Alexander & PARADA, Soledad**

(2003) *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas*. Santiago de Chile, CEPAL, División Desarrollo Productivo y Empresarial, Unidad de Desarrollo Agrícola, serie seminario e conferencias, nº 27.

**SOARES, Maria Clara Couto**

(1996) “Banco Mundial: políticas e reformas”, in Sérgio Haddad *et al.* (orgs.) *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo, Cortez, 4ª edição, 2003.

**STIGLITZ, Joseph**

(2003) “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”, *Revista de la CEPAL*, agosto.  
 (2000) “Distribuição, eficiência e voz: elaborando a segunda geração de reformas”, in Edson Teófilo (org.) *Distribuição de riqueza e crescimento econômico*. Brasília, MDA/CNDRS/NEAD.

**SUÁREZ, Sofia Monsalve**

(2005) *Política de tierras y desarrollo rural del Banco Mundial*. FIAN Internacional, janeiro.

**TEJO, Pedro**

(2003) “Obstáculos en la activación de los mercados de tierras de la región”, in Pedro Tejo (org.) *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*. Santiago do Chile, Nações Unidas/CEPAL/GTZ, volume 3.

**THIESENHUSEN, William**

(1995) *Broken promises: agrarian reform and the latin american campesino*. Boulder, Westview Press.

**VAN DEN BRINK, Rogier**

(2003) *Land policy and land reform in Sub-Saharan Africa: consensus, confusion and controversy*. Washington D.C., disponível em [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

**VAN SCHALKWYK, Herman & VAN ZYL, Johan**

(1995) “The land market”, in Johan van Zyl, Johan Kirsten e Hans Binswanger (eds) *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Draft Manuscript (publicado em 1996 por Oxford University Press).

**VILAS, Carlos M.**

(2003) *Estado y desarrollo después del desguace. Notas para una reforma política del Estado*. Texto apresentado no Segundo Congresso Argentino de Administração Pública, Córdoba, 27-29 de novembro, versão preliminar, disponível em [www.aaeap.org.ar](http://www.aaeap.org.ar)

(2000) “Más allá del ‘Consenso de Washington’? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional”, *Reforma y Democracia*, nº 18, outubro, Caracas.

**VOGELGESANG, Frank**

(2003) “Derechos de propiedad, costos de transación, externalidades y mercados de tierras rurales en América Latina y el Caribe”, in Pedro Tejo (org.) *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*. Santiago do Chile, Nações Unidas/CEPAL/GTZ, vol. 1.

(2000) “Pavimentando el outro sendero: tierras rurales, el mercado y el Estado en América Latina”, *Desarrollo Productivo*, CEPAL, nº 74.

**WILLIAMSON, John**

(1992) “Reformas políticas na América Latina na década de 80”, *Revista de Economía Política*, vol. 12, nº 1 (45), janeiro-março.

**WOOD, Ellen Meiksins**

(2003) *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo, Boitempo.

(2001) *A origem do capitalismo*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.

(2000) “Trabajo, clase y Estado en el capitalismo global”, *Observatorio Social de América Latina*, nº 1, Buenos Aires, CLACSO.

## Documentos citados

**BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO**

(1998) *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina*. Informe Técnico nº 124, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Medio Ambiente.

**BANCO MUNDIAL**

(2003) *Land policies for growth and poverty reduction*. Washington D.C..

(2003a) *Políticas de tierras para el crecimiento y la reducción de la pobreza: resumen ejecutivo*. Washington D.C..

(2002) *Llegando a los pobres de las zonas rurales – Estrategia de desarrollo rural para América Latina y el Caribe*. Región de América Latina y el Caribe, Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible, Sector Rural, julho.

(2001) *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000-2001*. Washington D.C..

(1997) *Rural development: from vision to action – a sector strategy*. Washington D.C..

(1997a) *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*. Washington D.C..

(1996) *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*. Washington D.C..

(1996a) *Qué significa para el Banco Mundial la reforma del Estado?* Washington D.C..

(1992) *Effective implementation: key to development impact – report of the World Bank’s portfolio management task force*. Washington D.C..

(1990) *Informe sobre el desarrollo mundial – La pobreza*. Washington D.C..

**CAMPANHA GLOBAL PELA REFORMA AGRÁRIA**

(2004) *Comentario sobre las políticas de tierra y desarrollo rural del Banco Mundial*. Disponível em [www.cadtm.org](http://www.cadtm.org)

**FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL & BANCO MUNDIAL**

(2002) *Examen del mecanismo de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP): principales conclusiones*. Washington D.C., disponível em [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

**IFAD**

(2001) *Rural poverty report: the challenge of ending rural poverty*. Disponível em [www.ifad.org](http://www.ifad.org)

**SAPRIN**

(2002) *Las políticas de ajuste estructural en las raíces de la crisis económica y la pobreza: una evaluación participativa multi-nacional del ajuste estructural*. Washington D.C., abril.

**UNIÃO EUROPÉIA**

(2004) *Lineamientos de política de tierras de la EU*. Equipo de trabajo de la EU sobre Tenencia de la Tierra, borrador final para consulta, 26 de janeiro.