

Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento – NEAD

**REFORMA AGRÁRIA, DESENVOLVIMENTO E PARTICIPAÇÃO:  
UMA DISCUSSÃO DAS TRANSFORMAÇÕES NECESSÁRIAS E POSSÍVEIS**

Antônio Márcio Buainain (\*)

José Maria da Silveira (\*)

Edson Teófilo (\*\*)

ÍNDICE

1. [Introdução](#)
2. [Reorientação das Políticas de Desenvolvimento Rural e sua relação com crescimento e pobreza](#)
3. [Crescimento, desigualdade e pobreza](#)
4. [Reordenamento fundiário no contexto das novas políticas de desenvolvimento rural](#)
5. [As mudanças necessárias no modelo tradicional](#)
6. [Programa Cédula da Terra e Estruturas de governança eficientes](#)
7. [Reflexões finais](#)
  - 7.1 [Acesso à terra](#)
  - 7.2 [Mecanismo de Seleção](#)
  - 7.3 [Natureza da Associação](#)
  - 7.4 [Fatores Gerais](#)
8. [Bibliografia](#)
9. [Notas](#)

---

*1. Introdução*

Na maioria dos países atualmente desenvolvidos, o processo de desenvolvimento deu-se através da superação de problemas que se manifestaram em vários momentos históricos e que de alguma maneira se colocavam como obstáculos à continuidade do processo. Uma das características mais marcantes do desenvolvimento brasileiro tem sido a capacidade de seguir adiante o processo de acumulação desviando-se dos obstáculos que se apresentaram ao longo do tempo, evitando assim um enfrentamento direto e sua superação. Por isso mesmo que o processo tem sido caracterizado como conservador. A questão agrária é um dos exemplos mais emblemáticos da natureza conservadora do processo de desenvolvimento brasileiro. Ao longo do tempo a questão agrária tem sido apresentada em diversas formas e em intensidade variada; mesmo que seu significado nem sempre seja claro, ninguém ousa declará-la superada.

Apesar das profundas transformações sociais e econômicas do país, a raiz da questão continua sendo a vigência de um padrão de propriedade de terras arcaico, que mantém e sustenta um dos mais iníquos e ineficientes sistemas de distribuição e utilização de terras conhecidos atualmente. Todavia, é certo que a questão agrária hoje não é a mesma do fim do século ou dos anos 50.

De um lado, o crescimento da economia brasileira nas últimas décadas tratou de questionar a idéia de que a estrutura agrária colocava-se como um obstáculo ao desenvolvimento econômico do país; a ampliação do mercado interno<sup>(1)</sup> e a globalização das economias ampliaram ainda mais o espaço para a expansão do padrão de acumulação excludente.

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

A própria questão da segurança alimentar — outro dos argumentos históricos em favor da reforma agrária — é redefinida a partir dos processos de integração econômica e globalização: a identidade entre segurança alimentar e auto-suficiência que orientava algumas políticas agrícolas no passado é substituída pelo conceito de *self reliance*, que enfatiza a capacidade de obter, e não de produzir, os alimentos.

De outro lado, as estruturas agrárias modernizaram-se: o *agribusiness* é hoje responsável por parcela significativa do produto agropecuário do país; parte do latifúndio adquiriu um caráter empresarial e os níveis de produtividade aumentaram de forma considerável; as relações "atrasadas" foram substituídas por relações "modernas", embora ainda distantes dos padrões adotados pelos países desenvolvidos; o país transformou-se em produtor e exportador de produtos agro-industriais não tradicionais. Apesar dos efeitos negativos da crise dos anos 80 parte do setor agropecuário modernizou-se e pode ser hoje considerado como eficiente e competitivo.

No entanto, o sistema de propriedade da terra não se modificou — foi ao contrário reforçado com o fechamento das fronteiras, as quais funcionavam como válvulas de escape para pressões fundiárias, e pela conhecido processo de concentração da riqueza durante períodos de instabilidade monetária e crise de acumulação. Neste contexto, as transformações produtivas, longe de aliviar o problema agrário, contribuíram para sua manutenção e até seu agravamento.

A modernização conservadora do latifúndio reforçou a concentração da propriedade da terra e o caráter excludente do modelo de desenvolvimento agropecuário; como regra geral as "relações arcaicas" foram substituídas por relações de assalariamento temporário, embora em muitas regiões sem qualquer proteção legal. Em algumas áreas subsistem ainda hoje, de forma disfarçada, regimes de trabalho compulsório que se aproximam perigosamente da semi escravo, utilização de crianças e condições de trabalho totalmente condenáveis. A produção de subsistência foi em grande medida eliminada e os produtores expulsos para os centros urbanos; parcela significativa dos atuais minifúndios são hoje mais "lugar de moradia" que unidades de produção; os excedentes populacionais são rapidamente "escoados" para os grandes e médios centros urbanos, onde são rapidamente absorvidos em condições de vida miseráveis.

Mais recentemente, a magnitude e visibilidade dos problemas agrários foi amplificada pela prolongada crise que afetou parte da agricultura brasileira desde final dos anos 80, assim como pela cada vez mais evidente falta de alternativas de sobrevivência para a população rural sem terra e sem trabalho. Neste contexto, cresceram os conflitos e a violência no campo, chamando a atenção de toda a sociedade para a necessidade de que finalmente este problema fosse enfrentado de frente.

Governo e sociedade vem convergindo sobre a necessidade de acelerar e expandir o programa de reforma agrária e as intervenções fundiárias através de projetos de assentamento do INCRA adquiriram um papel de grande destaque entre as políticas públicas atualmente em implementação.<sup>(2)</sup> A simples expansão do programa de reforma agrária foi suficiente para colocar em debate sua eficácia e sustentabilidade e gerar novas políticas de reordenamento fundiário.

O objetivo do presente trabalho é analisar as opções políticas de redistribuição fundiária no em novo contexto de políticas de distribuição agrária, tomando como referência a superação do círculo vicioso da pobreza, representado tanto por seus efeitos negativos sobre a eficiência econômica e crescimento quanto pelo baixo nível de aproveitamento das potencialidades dos agentes econômicos que mais sofrem restrições do ponto de vista da dotação e acesso a recursos.

O trabalho está organizado em 6 seções. Após esta introdução discute-se o sentido da mudança na orientação das políticas de desenvolvimento rural; na Seção 3 discute-se a relação entre crescimento, desigualdade e pobreza; na Seção 4 discute-se o possível esgotamento das formas tradicionais de reordenamento fundiário e em seguida (seção 5) algumas reformas necessárias a melhorar sua eficiência. Na seção 6 discute-se o Programa Cédula da Terra, que é central para o trabalho. Na última seção, de observações finais - não necessariamente conclusivas - apresenta-se um conjunto de ponderações e perguntas que contrapõe à perspectiva teórica adotada no texto, os desafios do "mundo real", base para uma futura análise do programa.

## 2. Reorientação das Políticas de Desenvolvimento Rural e sua relação com crescimento e pobreza

As análises das políticas de desenvolvimento rural adotadas nos países em desenvolvimento no pós-guerra estão diretamente associadas ao esforço de industrialização destes países. Em muitos países as políticas de crédito, de garantia de preços mínimos, de subsídio à produção e à difusão de inovações tecnológicas convergiram para promover a modernização da base técnica da agricultura e sua integração ao processo de industrialização em curso, sem qualquer consideração com seus efeitos sociais e ambientais. A forte concentração de riqueza no mundo rural e a manutenção — em alguns países o agravamento — de níveis elevados de desigualdade e pobreza não eram considerados obstáculos ao crescimento econômico (sem entrar no mérito de que isto estaria certo ou errado). Prevalcia a idéia que o fundamental era criar as bases para o crescimento - independente das articulações sociais presentes - e que os problemas de pobreza seriam naturalmente superados pelo próprio enriquecimento da sociedade produzido pelo crescimento econômico.

Este processo foi alvo de críticas severas, principalmente ao longo da década de oitenta, não só por estar relacionado a efeitos socialmente indesejáveis, mas por estar identificado com uma forma de gestão da economia que se tornou progressivamente inoperante em face à crise do Estado na maioria dos países latino-americanos. (Rezende e Buainain,1995; Schiff e Valdés, 1992). Indo além, percebe-se que o esgotamento do modelo não pode ser atribuído apenas a problemas de natureza macroeconômica, em particular à crescente inadequação das políticas à situação de crise fiscal e conseqüente insustentabilidade financeira.

O esgotamento do modelo e as dificuldades encontradas por muitas políticas para alcançarem plenamente seus objetivos, em particular aqueles referentes aos aspectos sociais, parece estar vinculado à própria natureza das políticas adotadas, em particular dos mecanismos de intervenção no mercado que em muitos casos produziam estruturas e resultados insustentáveis no longo prazo. Um dos aspectos mais relevantes na apreciação crítica ora em curso é que em muitos casos o desenho específico assumido pelas políticas de desenvolvimento rural geraram estruturas macro ineficientes, que consumiam parte significativa dos recursos na âmbito técnico-burocrático, como também para o aparecimento de várias formas inadequadas de incentivos não compatíveis seja com os objetivos da própria política seja com sua sustentabilidade: comportamentos oportunistas, seleção adversa em mercado com contratos incompletos e risco moral derivados da relação assimétrica de poder entre governo e beneficiários. (3)

O esgotamento do modelo e as crescentes dificuldades dos Estados operarem políticas públicas no marco da institucionalidade vigente produziu, a partir dos anos 90, mudanças relevantes no modelo e na orientação das políticas de desenvolvimento. Observa-se uma redefinição do Estado e de seu papel no sentido de adequá-lo a uma nova institucionalidade cujas características básicas são a liberalização dos mercados, desregulamentação da economia e ao que vários autores vem chamando de "*free market trade policies-FMFT*".

Na visão de vários autores ( entre eles Biswanger & Deininger, 1997 e principalmente de Janvry *et alii* , 1997) trata-se principalmente de uma mudança de enfoque e não da negação da importância das políticas: "como implementar estas políticas (ligadas às prescrições orientadas pelo mercado) que vão na direção dos critérios econômicos e sociais do setor...com uma atenção crescente sendo dada no desenho e implementação de políticas que maximizem a eficiência econômica dentro de um contexto de mercado, ao mesmo tempo que buscando objetivos sociais que levem em consideração a pobreza, desigualdade, sustentabilidade e crescimento econômico". (De Janvry *et alii*, 1997:3-4)

Dentro deste quadro é possível definir uma pauta setorial compatível com o FMFT. Apontaremos seus pontos principais : a) tornar mínima a intervenção do governo nos sinais de mercado, preferindo formas diretas de subsídios e de impostos e transferências *lump sum*; b) implementar o acesso a ativos, reduzindo custos de transação e aumentando a produtividade de "grupos alvo", fazendo com que a iniciativa de seus componentes – individual ou coletivamente, mas dentro de um contexto do processo de *targeting* – seja o elemento fundamental para o sucesso da política; c) maximizar o uso do setor privado, por exemplo, na provisão de fundos para o financiamento de certas políticas (por exemplo, de agro-industrialização).

Em resumo, busca-se obter novos desenhos de política que substituam as formas centralizadas, paternalistas e dirigistas que caracterizaram as políticas agrícolas e agrárias da maioria dos países latino-americanos.

Isto significa, de um lado, tornar mais claras e acessível a recepção dos sinais de mercado pelo agentes em geral e pelos beneficiários das políticas em particular, criando um conjunto de incentivos adequados ao uso eficiente dos recursos a nível microeconômico e ao pleno aproveitamento das potencialidades das populações do meio rural; outro lado, como condição mesmo da promoção de um contexto que permita aflorar o dinamismo e eficiência dos agentes, a reorientação das políticas busca superar o quadro de interferência burocrática e as ineficiências características das políticas anteriores por meio da descentralização, transferência de responsabilidades aos próprios beneficiários, privatização e tarifação de serviços como assistência técnica e informação de mercado e parcerias com a comunidade local.

Todavia, caracterizar as mudanças apenas a partir da aderência ao FMFT é insuficiente e não inclui uma das motivações centrais para a reorientação de políticas que envolvam as relações entre crescimento, desigualdade e pobreza. Esta insuficiência justifica e motiva a adoção de políticas de distribuição de ativos como central na definição de estratégias de desenvolvimento econômico em geral e rural em particular.(4)

### 3. Crescimento, desigualdade e pobreza

O problema do desenvolvimento agrícola está diretamente vinculado à questão da pobreza e da distribuição de renda, principalmente em países que ao longo de sua trajetória não lograram atingir níveis desejáveis de bem estar para grande parte de sua população. Todavia, o sentido de causalidade entre o desenvolvimento (e em particular o desenvolvimento agrícola) e distribuição de renda não é facilmente determinado.

O exemplo brasileiro ilustra muito bem um caso em que ao longo período de modernização e desenvolvimento agrícola correspondeu um processo de concentração de renda. A riqueza do país e da agricultura aumentou, mas a distribuição de renda decorrente deste processo deu-se de forma bastante imperfeita e regionalmente segmentada (Pacheco,1998;

Veiga, 1998). Com isto, tem-se elevados níveis de disparidade entre grupos populacionais quando se toma variáveis-chave para estratificá-los, como por exemplo, aquelas relacionadas à educação (anos de escolaridade), condições de habitação, gastos ou riqueza (ativos).

A análise econômica da relação entre pobreza, desigualdade de renda (e da riqueza) e crescimento assume importância fundamental para definir os elementos relevantes para a condução de políticas de desenvolvimento rural que atendam aos objetivos de promoção de eficiência e equidade e não apenas ao atendimento assistencialista de populações carentes.

O primeiro ponto é perguntar-se o que motiva a ação redistributiva. Por que, do ponto de vista da racionalidade econômica, ela seria necessária?

Até recentemente muitos autores, baseados na parábola de Kuznets(1955),<sup>(5)</sup> sustentavam que a má distribuição de renda não se colocava como um obstáculo ao crescimento econômico. Esta concepção ajuda a explicar por que as políticas de cunho distributivas ocuparam tão pouco espaço na agenda efetiva do desenvolvimento latino americano.<sup>(6)</sup>

Embora dominante, esta posição não era absoluta. Como lembra Guanzioli, outros autores como Chenery (1974) e Fishlow (1995) sustentavam que a distribuição de renda afetava o crescimento econômico. Pesquisas recentes conduzidas por Deininger e Squire (1998:4 e 13), com base em uma amostra de 108 países, concluem que "uma distribuição de renda desigual não é um forte determinante do crescimento futuro. Ao contrário, distribuição desigual da propriedade de ativos, neste caso a distribuição da terra, tende a reduzir o crescimento de longo prazo".

Aceito este resultado, a distribuição de ativos passa a ser relevante para a promoção do crescimento, independente das razões éticas e de justiça social que continuariam a justificar, como ocorreu no passado, as políticas de combate a pobreza, redistribuição de renda e de ativos (terra e imóveis urbanos).

A pergunta seguinte seria: não existiriam mecanismos de mercado capazes de, progressivamente, incorporar regiões e pessoas com menos dotação ao processo de desenvolvimento? <sup>(7)</sup>

Uma resposta geral a este problema seria negativa devido à existência de falhas de mercado e de informação imperfeita". Nestas condições é difícil demonstrar que o mercado produziria uma alocação de recursos intertemporal conducente à redução das desigualdades e à erradicação da pobreza. Ao contrário, esta tenderia a reproduzir-se até o ponto em que a própria acumulação poderia ser questionada pelos movimentos sociais.

Todavia, continuaria sem resposta a seguinte pergunta: por que a desigualdade na distribuição de riqueza e a pobreza afetam negativamente o desenvolvimento? Esta pergunta pode e vem sendo abordada de vários pontos de vista. Uma primeira aproximação abrangente é que a desigualdade e pobreza geram ou estão associadas a estruturas de governança ineficientes que afetam não apenas a eficiência dos pobres mas também a do conjunto da economia, reforçando inclusive o círculo vicioso de pobreza e desigualdade.

Uma linha de explicação baseia-se na idéia de contratos incompletos e a aplica no contexto definido acima. Bardhan *et alii* (1998). O ponto de partida é a existência de ativos cujas características não podem ser previstas em contrato. Ou cuja prescrições não encontram caminho legal para serem atendidas. Por exemplo, o esforço colocado por uma família em determinada área de terra para a produção agrícola ou a decisão de assumir determinado nível de risco. Estes ativos podem determinar um nível de incerteza e certos contratos podem levar a resultados que não remuneram adequadamente o que a literatura (Hart, 1997) denomina "a reclamação sobre o fluxo de rendimentos correspondentes a direitos individuais não previstos em contrato".

Outros casos podem enquadrar-se no mesmo tipo de raciocínio. Por exemplo, bastante pertinente à análise que faremos depois sobre o Programa Cédula da Terra, refere-se à dificuldade de punir famílias ou indivíduos que não estejam cumprindo adequadamente as tarefas referentes a uma associação; também a dificuldade de criar estímulos (que associaremos ao conceito de estrutura de governança) para a exploração coletiva de ativos com um poder explicativo que vá além daquela baseada nas diferenças culturais entre povos ou etnias.

Aproximando mais ainda a questão ao aspecto relacionado aos efeitos da pobreza e desigualdade no crescimento, Hoff (1998) provê uma explicação teórica de como pode operar este mecanismo baseado no conceito de contratos incompletos.

Quando emprestadores têm informação imperfeita sobre os prestamistas ou quando empregadores/donos de propriedades rurais têm informação imperfeita sobre trabalhadores, indivíduos com baixo nível de dotação de riquezas são excluídos do mercado de capital, dos contratos de trabalho e dos contratos de arrendamento que impliquem uma maior contribuição do que aquela que caracteriza certos acordos/contratos de parceria (ver Banerjee *et alii*, 1998).

Tem-se, portanto, que aqueles que mais necessitariam do apoio do sistema de crédito ou cujo acesso à terra depende de contratos de longo prazo para sua exploração são justamente os que, por problemas de informação imperfeita, são

postos de lado no processo. Em resumo, para Hoff (1998:3-4) a distribuição de riqueza assume importância uma vez que a riqueza daqueles que estão transacionando afeta os contratos e sua habilidade de atuar após estabelecidas as garantias dos financiamentos; a forma dos contratos afeta a lucratividade tanto por afetar o esforço alocado quanto por sua capacidade de estimular os agentes a revelar certas informações privadas.

Hoff (1998) desenvolve o argumento através de alguns resultados, dos quais selecionaremos alguns : a) há um nível crítico de riqueza para que indivíduos com mais informação sobre a probabilidade de sucesso de empreendimento que o prestamista decida tomar emprestado; b) quando existe seleção adversa e os créditos fornecidos aos indivíduos de baixa renda são de má qualidade, a forma "transferência de fundos" estritamente domina as formas crédito subsidiado e as garantias de empréstimo, pois permite o aumento do bem estar do público alvo. Este tipo de medida tem um efeito "catalítico" sobre a capacidade de empreendimento dos indivíduos de baixa renda, ao invés de operar como insumo; c) existindo a possibilidade de risco moral na alocação do esforço do agente, indivíduos com maior riqueza inicial estabelecem contratos que fornecem grandes incentivos para um maior esforço.

A lista de pontos acima pode ser complementada pela questão que se refere ao incentivo fornecido por um nível de renda fora do contrato de parceria que a partir de um certo nível aumenta o poder de barganha do agente (Banerjee *et alii*, 1998 e também Bardhan *et alii*, 1998). Nestes casos, uma concentração elevada de riqueza tende a reduzir o salário competitivo e com isto desestimular um maior esforço alocado pelo agente. Trata-se de um efeito indireto da concentração sobre a eficiência da organização e do esforço produtivo.

Nem sempre o resultado de um processo de redução do risco de desigualdade leva a uma melhora na alocação social (não cabe aqui discutir se o critério é Paretiano ou não). A intuição é que uma distribuição induz as famílias pobres a assumir um nível de atividade envolvendo risco superior na direção do aumento do bem-estar. Ao mesmo tempo, a redistribuição de ativos aumenta a probabilidade de comportamentos *free rider* e reduz o nível de comprometimento de agentes que antes estavam mais próximos de uma situação de neutralidade ao risco. (de Janvry & Sadoulet, 1995).

Outra vertente deste mesmo tema é discutida por Guanziroli (1998) e refere-se ao debate "grande propriedade rural versus pequena propriedade ou produção familiar". O argumento, neste caso, é que "na agricultura, com raras exceções, não estão presentes as economias de escala". Embora a produção em grande escala tenha vantagens na utilização de alguns equipamentos, na obtenção de crédito e no processo de comercialização, "tem desvantagens na supervisão e nos custos de gerenciamento da produção, os quais ... são extremamente elevados quando se contrata um grande número de trabalhadores assalariados" (Guanziroli, 1998:3).

Daí se desprende que a concentração do ativo terra produz uma estrutura produtiva baseada na produção em larga escala que, na maioria dos ramos da agropecuária, está longe de ser eficiente. Neste caso, a sobrevivência destes empreendimentos só ocorre devido, de um lado, às políticas públicas que os protegeram e asseguram sua viabilidade, e de outro, ao bloqueio imposto pela própria desigualdade e pobreza ao crescimento do setor familiar que poderia competir e ameaçar o domínio da produção em larga escala.

Outro argumento nesta mesma linha refere-se aos efeitos da desigualdade sobre o desenvolvimento local (Veiga, 1998), tornando mais difícil o enfrentamento das formas conservadoras de poder local. O que a literatura denomina *empowerment* de agentes de transformação é dificultado por vários níveis de desigualdade.

Há mais um ponto a ressaltar: mecanismos como os explicitados acima fornecem algumas explicações possíveis para uma relação de determinação entre desigualdade e situações de estagnação. Neste ponto abrem uma perspectiva mais interessante do que aquela que se limita a descrever a "armadilha de pobreza". (8)

Insistimos que a relevância do mecanismos que apresentamos estaria não apenas relacionada à existência de desigualdade (que de fato existe mesmo nos países ricos, como os EUA), mas também à presença significativa de pobreza. A existência de significativos níveis de pobreza e de desigualdade na posse de ativos no meio rural relaciona-se diretamente à persistência de situações em que a presença de falhas de mercado e contratos incompletos contribuem para a existência de estruturas de governança ineficientes. Assim sendo, haveria razões para esperar que as situações de seleção adversa que emergem da existência de falhas de mercado pelo menos reduzam o potencial de expansão da renda nacional, com impactos negativos sobre o bem-estar, tanto das populações pobres quanto de toda a sociedade.

Podemos agora dar "um passo à frente em nossa exposição". Os argumentos desenvolvidos permitem concluir que a distribuição de riqueza afeta a produtividade e o conjunto viável de atividades e trocas. Esta conclusão justificaria a distribuição de ativos, especialmente a terra, como medida desenvolvimentista. No entanto, a experiência mostrou que a distribuição de ativos, como a terra, não é (foi) suficiente para resolver o problema da pobreza e das desigualdades. (9) Não se pode esperar que toda e qualquer política de redistribuição de ativos seja virtuosa do ponto de vista do crescimento, mesmo quando bem focada e baseada em bons diagnósticos da situação.

Na prática, há variadas formas de conduzir um mesmo processo e cada uma delas tem custos associados a seus impactos nas estruturas e instituições que co-evoluíram a partir da forma e objetivos com que foram criadas. (Nelson, 1994). A

oportunidade e as características do processo distributivo, a adesão de classes não diretamente beneficiadas com o processo, seus custos e sua sustentabilidade fazem com que a discussão das formas e mecanismos seja tão ou mais importante que os critérios de justiça e equidade tomados de forma genérica.[\(10\)](#)

Um dos pontos mais interessantes envolvendo a questão de desenvolvimento e distribuição está na constatação de que ao longo da história muitas ações redistributivas fracassaram a despeito de seu mérito do ponto de vista normativo. Algumas porque apoiaram-se em regras excessivamente rígidas, tornando o sistema extremamente frágil em face a processos de mudança do ambiente (Favereau, 1989); outras porque não consideraram as características e a forma de inserção dos beneficiários (a ação *ex-ante*), gerando um sistema de distorcido de repartição dos "direitos de propriedade não especificados em contratos" (Grossman & Hart, 1986); em alguns casos, porque criaram sistemas de difícil monitoramento, incentivando atitudes do tipo "*rent seeking*" (Slheifer & Vishny, 1996); ou porque desconsideraram a importância da estrutura de poder geradora de desigualdades, por exemplo, certos tipos de contratos de parceria em situações de elevada concentração fundiária.

Esta constatação coloca a questão não apenas do ativo objeto da distribuição como também do tipo de ação distributivista, das estruturas geradas pela redistribuição dos ativos e de sua sustentabilidade.

#### 4. *Reordenamento fundiário no contexto das novas políticas de desenvolvimento rural*

A reforma agrária, como um processo profundo de reordenamento fundiário é questão complexa, que afeta não apenas o valor e a distribuição de riqueza patrimonial — o que por si só produz fortes reações das classes proprietárias —, como também atinge a estrutura de poder em muitas áreas do país. Tem sido intenso o debate sobre o sentido da reforma agrária, seu alcance e validade no atual contexto; não são menos controversas as opiniões sobre sua natureza, concepção, estratégia e instrumentos.

Apesar dos esforços para ampliar o número de assentamentos e melhorar o desempenho da máquina estatal, parece estar crescendo, tanto fora como dentro do governo, a opinião de que o modelo vigente encontrou seus limites e deve ser complementado e até mesmo substituído por outras modalidades de intervenção.[\(11\)](#) As principais questões que vem sendo levantadas são as seguintes:

A concepção do modelo atual data dos anos 60 e refletia a situação estrutural e conjuntural daquele momento histórico;

O modelo foi concebido durante o regime militar e reflete uma concepção ao mesmo tempo paternalista e autoritária do papel do Estado;

O modelo, dentro da atual institucionalidade, pode ser aplicado para intervenções pontuais e dificilmente poderia suportar uma intervenção massiva como a que vem sendo realizada nos últimos anos;

Ainda que os custos não sejam tão elevados como anteriormente se supunha, são suficientemente altos para mostrar a dificuldade de ampliar a extensão do programa nos mesmos moldes;

Mesmo aceitando inúmeras ponderações que tratam de qualificar melhor as críticas e ressaltar os fatos positivos da reforma agrária brasileira é mister considerar os problemas que o programa vem enfrentando, particularmente aqueles relacionados ao elevado custo da desapropriação; à escolha de terras de má qualidade e inadequadas ao assentamento de agricultores familiares; às dificuldades para promover a emancipação dos beneficiários, cuja dependência do poder público se estende indefinidamente; às dificuldades associadas à centralização do processo e à quase ausência do poder local; à falta de planejamento e o caráter quase sempre emergencial da intervenção e vários outros de natureza legal, institucional e operacional.

A Figura 1, abaixo, sintetiza o modelo de reforma agrária vigente no Brasil, baseado, na desapropriação e assentamento dirigido de famílias sem terra.

Figura 1: Modelo de Reforma Agrária



**Segundo avaliação preliminar feita pelo NEAD (Teófilo *et al*, 1998), o modelo tradicional, cujo principal instrumento é a desapropriação por interesse social de áreas consideradas improdutivas e acima de um determinado limite (15 módulos fiscais), "baseia-se na idéia de que a redistribuição de terras tem um caráter necessariamente conflitivo e, portanto, o instrumento da desapropriação constitui a forma de realizar transferências forçadas dos latifundiários para os trabalhadores rurais sem terra. A hipótese subjacente é a de que "os proprietários não tem interesse em qualquer processo negocial o que implica em que todos os casos sejam encaminhados à justiça que, em última análise, retira a propriedade e determina a indenização correspondente".**

**Este modelo "supõe a intervenção do estado em todas as fases do processo. A comunidade não tem qualquer participação, inclusive quanto a definição do preço da terra, embora pela lei tenha que pagá-la". As utilização predominante do modelo acima levou as seguintes conseqüências.**

- maior custo de transação (estima-se um acréscimo superior ao triplo do valor da terra);
- impossibilidade de captar os movimentos de queda do preço da terra no curto prazo (estimativas preliminares indicam que os custos médios de avaliação realizada pelo INCRA em 1997 foram superiores aos custos de 1996, embora os preços tenham caído em todo o país);

- maior tempo entre a identificação das terras e o assentamento;
- necessidade de uma máquina burocrática superdimensionada;
- estímulos indiretos à ocupação (justificada pela pouca agilidade do processo);
- menor atenção ao desenvolvimento produtivo do assentamento (a máquina é pressionada para atender as demandas emergenciais de acesso à terra);
- acúmulo de um passivo de infra-estrutura e serviços sociais básicos;

##### 5. As mudanças necessárias no modelo tradicional

As dificuldades observadas acima em relação ao modelo tradicional não podem ser utilizadas para colocar de lado a desapropriação e o assentamento como instrumentos úteis para a promoção da reforma agrária. Servem de base para uma reflexão sobre como redesenhar institucional e operacionalmente no sentido tanto de adequá-lo ao novo contexto mais geral — maior demanda social por terras, necessidade de maior rapidez e eficiência das intervenções, restrições fiscais do setor público etc. —, como para gerar incentivos positivos que conduzam os beneficiários a um processo de acumulação sustentável.

Nos últimos anos observou-se uma notável mudança de atitudes dos proprietários em relação à desapropriação de suas terras. A redução da inflação, a crise da dívida agropecuária e a crise da própria agropecuária, a redução dos subsídios e a ameaça de ocupação de terras pelos movimentos organizados são fatores que explicam a queda de aproximadamente 60% no preço da terra no Brasil entre os anos de 1994 e 1998.

A nova legislação que aumentou as alíquotas do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural associada ao desenvolvimento do mercado financeiro reduziu consideravelmente a possibilidade e atratividade de manutenção de terras ociosas para fins puramente especulativo. O resultado é a dinamização do mercado de terras, com elevação da oferta e a redução das resistências à desapropriação e à reforma agrária a partir de 1997.[\(12\)](#)

Nesse contexto perde sentido utilizar a desapropriação  $\frac{3}{4}$  instrumento útil e necessário para vencer a resistência dos proprietários de terras ociosas em colocar suas terras em produção  $\frac{3}{4}$  e encaminhar ao judiciário todos os processos de aquisição de terras para a reforma agrária. Ao contrário do que defendem os movimentos sociais e de trabalhadores rurais, a "desapropriação por interesse social" não penaliza o latifúndio. Pelas regras vigentes, o custo da desapropriação e da intervenção da justiça requer o pagamento do preço de mercado acrescido, necessariamente, do que se poderia chamar custas judiciais normais. Além disso, ocorrem com frequência avaliações superiores ao preço de mercado, juros compensatórios e honorários advocatícios (20% sobre o total). As evidências empíricas disponíveis para as desapropriações realizadas entre os anos de 1984 e 1994 (Shigeo, 1998) indicam que ao término do processo judicial o valor final da desapropriação é, em média, 3 vezes superior ao valor do depósito inicial. Ou seja, ao transferir do mercado para a justiça a definição do preço da terra, o processo de desapropriação eleva o preço da terra, encarece e retarda a reforma agrária. Na verdade esse processo corresponde a uma penalização da sociedade e não do latifúndio.

Mesmo considerando que os "custos judiciais" devem ser substancialmente reduzidos devido às mudanças na legislação,[\(13\)](#) estima-se que, mesmo quando a terra tenha sido avaliada corretamente, o custo final da desapropriação continuará sendo 70% superior ao valor do depósito inicial devido apenas à incidência de juros compensatórios e de mora, bem como honorários advocatícios.[\(14\)](#)

Como evitar a elevação de custos e o retardamento do processo distributivo associado à desapropriação e ao mesmo tempo impedir que a oferta de terras e não a demanda social conduza o processo de reforma agrária?

Uma possibilidade é ampliar radicalmente a participação dos beneficiários em todas as fases do processo da reforma agrária e reduzir ao mínimo indispensável (gestão do processo e mediação dos interesses em disputa, além da alocação dos fundos de financiamento) o papel do governo. Com isso, pode-se imaginar a introdução de uma negociação prévia de preços entre proprietários e trabalhadores de um imóvel passível de desapropriação e de incontestável interesse de um grupo organizado. Havendo convergência de interesses as terras seriam transferidas direta e imediatamente dos proprietários aos trabalhadores organizados sob a forma de uma Associação.[\(15\)](#)

Evidentemente que nos casos em que não fosse possível o entendimento (estamos falando de terras passíveis de desapropriação) seria adotado o caminho tradicional da desapropriação, com a edição de Decreto e ajuizamento da respectiva ação. Com isso, seriam residuais os casos levados à consideração da justiça, reduzindo os custos financeiros e operacionais da reforma agrária, o que permitiria, a princípio, reutilizar os recursos "poupados" para sua própria expansão.

Não se resumem à redução de custos e tempo os possíveis ganhos decorrentes da participação direta dos trabalhadores beneficiários desde a fase inicial de obtenção dos recursos fundiários. Não se pode transferir poder sem transferir responsabilidade e compromisso, ambos componentes indispensáveis de uma institucionalidade adequada para a geração do desenvolvimento. (16) Como vários estudos vem demonstrando, os projetos com maior envolvimento e participação social são precisamente aqueles com melhor desempenho.

À luz destas considerações vem se reforçando a tese de que, ao lado de ações amplas que dinamizem o mercado de terra e reduzam a possibilidade e prêmio com a especulação fundiária, o programa de reforma agrária atual deve ser pelo menos complementado com outros instrumentos e sofrer até mesmo uma revisão em relação à sua concepção básica. É neste contexto que se inserem o Programa Cédula da Terra, a revisão do ITR e dos procedimentos legais para realizar a intervenção. (Teófilo, *et al*, 1998, pág. 2 e 3)

As hipóteses que vem reorientando estas novas políticas e que deveriam orientar as eventuais mudanças no modelo tradicional é a busca de estruturas de governança mais eficientes, principalmente nos casos em que os problemas estejam ligados à superação das fricções e falhas de mercado causadas pela assimetria de informação derivada da desigualdade de renda e dos níveis elevados de pobreza de uma determinada população.

#### 6. Programa Cédula da Terra e Estruturas de governança eficientes

Como observamos no item anterior, a justificativa de que a existência de desigualdade e pobreza são responsáveis pelo aparecimento de um conjunto de fenômenos que reduzem a eficiência de grupos que têm potencial para estimular o processo de crescimento motiva um passo adiante.

Vários autores são críticos das formas tradicionais de distribuição de terras que é um dos componentes básicos da riqueza rural. Estas críticas estão em grande parte associadas à existência de fatores que reduzem a alocação de esforços por parte dos beneficiários, que por sua vez estão associadas à própria forma de distribuição do ativo terra e à estrutura de governança gerada pela relação Estado paternalista-pobre desamparado que recebe o ativo, a qual não estabelece direitos de propriedade compatíveis com um estrutura de governança eficiente.

Quais seriam, então, as formas mais adequadas para promover a redistribuição do ativo terra de forma a reduzir a desigualdade e pobreza rural, contribuindo assim para superar as falhas de mercado e alocar de forma eficiente os incentivos à produção?

Uma das alternativas mencionadas na literatura é o processo de titulação de parceiros e arrendatários para reduzir a ameaça de expulsão feita pelo proprietário (com seus efeitos negativos, até um certo ponto, sobre a alocação do esforço pelo arrendatário). (17) A melhor definição dos direitos de propriedade tem um efeito favorável sobre a riqueza dos titulados, aumenta o poder de barganha do ex-arrendatário e/ou parceiro, elimina parte dos problemas de informação e produz efeitos positivos sobre a produtividade do trabalho e sobre o salário, criando assim um círculo virtuoso de acumulação de riqueza. (18)

O alcance deste processo é limitado aos arrendatários e parceiros, os quais na situação brasileira não mais representam a camada mais numerosa dos pobres rurais e dos beneficiários potenciais de ações de reestruturação fundiária. Alcançar este público de trabalhadores sem-terra requer formas de distribuição de ativos mais amplas, o que demanda um novo processo não apenas de promoção do acesso à terra como também de seleção de um público alvo adequado.

Uma alternativa que vem sendo promovida com o apoio técnico e financeiro do Banco Mundial é o Programa Cédula da Terra, cuja concepção se baseia na chamada "reforma agrária apoiada no mercado". A população meta do Programa são os trabalhadores rurais sem terra e os produtores rurais pobres, com terra insuficiente para assegurar processos de acumulação sustentável e até mesmo sua subsistência. Em sua fase piloto o Programa está sendo implementado em 5 estados da Região Nordeste (Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais e Pernambuco), devendo ser estendido para outros 13 estados através do Programa Banco da Terra, de concepção semelhante. Avalia-se que, se bem sucedido, poderá ser estendido para beneficiar aproximadamente 50000 famílias por ano a custos inferiores e com maior celeridade do que àqueles que vem sendo promovidos pelo do INCRA.

Pergunta-se: em que medida os componentes básicos do programa Cédula da Terra atendem aos critérios mencionados acima e como é possível justificar este tipo de programa como gerador de estruturas de governança eficientes no processo pós-distribuição de ativos?

Com base na literatura especializada (ver Reydon e Ramos, 1996; Romeiro et. alii, 1994; Biswanger, Deiniger and Feder, 1993) é possível esperar vantagens financeiras, operacionais e maior impacto em termos de bem estar que os projetos de assentamento do INCRA. Os seguintes pontos tem sido ressaltado:

- redução da burocracia e das disputas judiciais decorrentes das expropriações melhora e reduz o custo de alcançar a população beneficiária da ação fundiária;
- aumento do número de beneficiários devido à redução de custos, à redução da dependência do setor público federal e de ingerências políticas;
- um rápido processo de emancipação dos beneficiários, reduzindo os custos humanos, técnicos e financeiros e liberando os recursos para novas ações e novas funções;
- melhoria do bem estar e da produtividade associada principalmente à ausência de tutela do setor público e a liberdade de decisão de agente racionais e que sabem identificar as melhores alternativas para sua reprodução.

Podemos agora discutir as características do programa Cédula da Terra e avaliar, pelo menos do ponto de vista conceitual, até que ponto tais características são consistentes com a criação de estruturas de governança eficientes e sustentáveis compatíveis com as expectativas acima mencionadas.

As principais características do Programa são:

- Ao contrário das intervenções tradicionais, marcadas por forte dirigismo, centralismo e paternalismo técnico-burocrático, o Cédula da Terra é um programa descentralizado, no sentido de que estabelece critérios gerais vigentes para o processo de redistribuição de ativos de uma determinada região e provê fundos para o apoio das iniciativas dos próprios beneficiários. Fixa um preço limite para a aquisição dos lotes de terra e para o financiamento global e deixa aos próprios beneficiários a decisão de escolher os lotes, negociar sua aquisição e definir os projetos produtivos a serem implementados;
- É um programa que se funda na idéia de auto-seleção dos beneficiários, ou seja, o Programa não seleciona os participantes, mas apenas define as características básicas da população de possíveis beneficiários e as condições de acesso. A partir daí, são os próprios interessados que buscam qualificar-se para participar do Programa, sendo atendidos pelo critério da fila;
- A participação no Programa é associativa e não individual, pois apenas associações de produtores podem receber créditos;
- O ativo não é "distribuído", mas vendido através de uma operação de crédito fundiário (complementado por outras linhas de crédito) contratada pela associação beneficiária e o agente financeiro do Programa. As condições do empréstimo seguem a evolução da Taxa de Juros de Longo Prazo e o empréstimos deve ser pago anualmente, sob pena de perda da terra. A obrigação do pagamento da terra cria incentivos à produção e reduz o custo de monitoramento por parte dos órgãos financiadores;
- Autonomia dos beneficiários. As associações tem total autonomia para tomar as decisões sobre a utilização dos recursos financiados e sobre a estratégia produtiva a ser seguida, inclusive a distribuição de terras entre as famílias sócias e o uso das terras comuns e das parcelas individuais. Os benefícios são apropriados pelas famílias e os compromissos financeiros são da associação mas de responsabilidade solidárias dos sócios.

Estas características produziram uma estrutura de governação eficiente e sustentável, pelas seguintes razões:

### I. Seleção de ativos de melhor qualidade

Sabe-se que um dos principais problemas dos projetos de assentamento é a desapropriação de terras de baixa qualidade e/ou inadequadas para os propósitos e perfil do grupo de beneficiários.<sup>(19)</sup> Como no Cédula da Terra a terra é comprada, supõe-se que os beneficiários, que serão seus proprietários e pagaram por ela, selecionariam áreas com condições de permitir geração de renda suficiente para seu pagamento e compatíveis com a sustentabilidade do processo. A forma associativa na própria aquisição reduziria erros de avaliação individual e permitiria compatibilizar as características da terra às aptidões dos compradores, à disponibilidade de recursos e ao projeto de desenvolvimento.

### II. Melhor seleção de beneficiários

No modelo tradicional é impossível conhecer *ex-ante* qual é a verdadeira capacitação, interesse e disposição da pessoa para dedicar-se ao negócio. A experiência mostrou forte ineficiência seletiva mesmo em projetos que definiram critérios rigorosos e detalhados de escolha dos beneficiários, como os de colonização e irrigação.

A seleção do público alvo em programas desta natureza apresenta um claro *tradeoff*: um excessivo rigor nos critérios de sua identificação *ex-ante* eleva seu custo, mas reduziria, em tese, o custo de monitoramento posterior. Em situações em que o processo de *empowerment* das comunidades locais não seja bem sucedido, o processo de *targeting* está sujeito a inferências burocráticas e políticas do poder central e local. Por outro lado, pode ocorrer um viés de seleção do público alvo, uma vez que aqueles que mais necessitam ser atendidos por um processo de redistribuição de ativos ou mesmo de fundos para elevar sua dotação inicial, são justamente os menos capacitados para entrar no programa.

Estas dificuldades indicam que existem vantagens em processos de auto-seleção, seja como forma de reduzir os custos de identificação do público alvo e custos de monitoramento pós-seleção, seja para reduzir eventuais erros de seleção.

Estes argumentos indicariam que o processo de auto-seleção implícito no Cédula permitiria superar as dificuldades associadas à seleção dos beneficiários pelo Estado. A aquisição da terra via mercado geraria um "conjunto de oportunidades" abertas a todos os indivíduos previamente definidos como público do programa, sujeitas a um "conjunto de restrições", como a de pagar os empréstimos tomados.

Apenas aqueles indivíduos com perfil adequado ao aproveitamento destas oportunidades e dispostos a cumprir as obrigações assumidas se associariam para adquirir a terra. Como o acesso ao ativo dá-se através de uma operação mercantil, realizado em forma associativa, apenas indivíduos com capital humano, poupança prévia e conhecimentos adequados ao aproveitamento das oportunidades se autoselecionariam para participar do Programa.

A eficiência do processo seletivo é condição *sine qua non* para uma maior eficiência econômica na condução da gestão das novas estruturas produtivas;

### III. Eficiência Alocativa e Produtiva

Vários componentes da estrutura de governança contribuiriam para gerar incentivos e condições para uma alocação eficiente e sustentável dos recursos:

A seleção de terras adequadas ao perfil e aptidões dos produtores e aos projetos a serem implementados reduziria os problemas de ineficiência associados à qualidade da terra e do seu entorno;

A seleção de beneficiários com características pessoais e condições sócio-econômicas "adequadas" para explorar as oportunidades criadas pelo acesso à terra. Como sugere Bardhan *et alii* (1998), a formação de grupos no processo de auto-seleção permite uma forma de monitoramento pelos pares que reduz o risco moral *ex-post*, seja no processo de tomada de crédito, seja na definição, pelas famílias, do esforço que cada um deve alocar para o sucesso do projeto (ativo sujeito ao monitoramento de contratos, ou seja, revelador da incompletude dos contratos, Williamson (1996); Hart (1997));

A partir de (i) e (ii), é possível assumir que tanto os investimentos como os projetos escolhidos pelas associações tenderiam a ser tecnicamente adequados à disponibilidade e às características dos recursos e compatíveis com a sustentabilidade do projeto;

Sabe-se que a maior debilidade das unidades familiares é seu fracionamento e, devido às restrições de acesso e disponibilidade de recursos, uma escala de produção que, na maioria dos casos, não chega a atingir o nível que permite enfrentar individualmente o mercado (*lato sensu*) sem sofrer as conhecidas desvantagens associadas ao fracionamento e escala. O Programa estimula o associativismo como pré-condição para aceder ao ativo terra. À compra associativa no mercado, por hipótese, deve corresponder um conjunto de ações coletivas na condução do negócio, sem que isto represente a perda de estímulo individual (pela má definição de direitos de propriedade, como no caso do arrendamento). Esta ação coletiva emerge como um comportamento endógeno e como um resultado *ex-post*, e não como uma exigência burocrática.

A forma associativa facilita o acesso aos mercados e o estabelecimento de contratos, facilita o acesso a externalidades, reduz os custos de transação e de gestão e eleva o esforço individual, em particular devido ao *peer monitoring* do conjunto das atividades, tanto individuais como associativas, implementadas na área do projeto. Um ponto importante é a possibilidade de redução de decisões individuais incompatíveis com a sustentabilidade do projeto e a redução à aversão ao risco através da distribuição do risco entre os sócios de empreendimento.

É possível hipotetizar que a forma associativa desenvolveria ações solidárias que contribuiriam para reduzir ou minimizar as desigualdades no interior do grupo e para reduzir a insegurança alimentar que afeta as famílias de baixa renda especialmente em áreas sujeitas à secas como o Nordeste brasileiro.

Teoricamente esta estrutura de governança produziria uma alocação eficiente dos recursos e estimularia atitudes positivas dos beneficiários que contribuem para a superação da pobreza e a sustentabilidade dos empreendimentos individuais e associativos.

## 7. Reflexões finais

Não há dúvidas que, teoricamente, a concepção do Programa Cédula da Terra é consistente com a geração de uma estrutura de governança e de incentivos "dinamizadores" e capazes de inserir os beneficiários em um processo sustentável que elimine a pobreza e promova o bem estar social das famílias. É necessário, no entanto, fazer algumas reflexões sobre como passar do modelo conceitual para a análise de aspectos relativos à realidade e perguntar-se sobre os possíveis efeitos da realidade sobre a racionalidade do projeto.

### 7.1 Acesso à terra

A auto seleção eficiente dos beneficiários e o acesso a terras de qualidade adequada aos projetos e a preços compatíveis com a sua exploração sustentável são aspectos básicos do Programa. Seu êxito dependerá ainda da capacidade daqueles que fazem a opção pelo programa para efetivar as expectativas de lucratividade formadas *ex-ante* no momento de tomar a decisão de aderir ao Programa. Como se comentou acima, a forma associativa como este processo é conduzido cria condições para a superação de obstáculos tradicionais enfrentados pelos pequenos produtores individuais, cria incentivos para maior alocação do esforço da família e da associação em atividades que reforçam as potencialidades do projeto e estimula a busca de melhores oportunidades de negócios por parte dos beneficiários. Todavia, como fica claro na literatura de contratos incompletos, um preço muito elevado para a terra poderia motivar uma seleção adversa dos agentes, seguindo o mesmo raciocínio apresentado por Hoff (1998) no item 2 do trabalho. Logo, a viabilidade do Programa e seu bom funcionamento passa pelo diagnóstico de que existem terras ociosas e um mercado de terras com um preço de oferta do ativo compatível com a capacidade empresarial dos beneficiário.

Apesar de inúmeros estudos recentes que ampliaram o conhecimento sobre o funcionamento do mercado de terra no Brasil (Reydon & Ramos, 1996 e Reydon e Plata, 1998;), praticamente não existem estudos sobre sua dinâmica ao nível local. Apesar da importância de fatores macro e gerais sobre o mercado de terra, Reydon e Ramos (1996) sustentam que fatores locais podem ser determinantes na formação dos preços e nos negócios realizados. Reydon & Plata (1998:66) consideram que é falsa a idéia geral que sustenta que o mercado fundiário é bloqueado pela grande propriedade; pesquisa de campo realizadas por Reydon no período 1990-92. citada em Reydon e Ramos (1996) constatou que em Araçatuba (SP) 8,8% das terras registradas no município são negociadas anualmente.

Mesmo aceitando tal hipótese, evidências informais e não sistemáticas indicariam que o mercado fundiário, pelo menos no interior do país e em regiões com agropecuária de baixo dinamismo, é incompleto e pouco transparente. Reydon & Plata (1998:66) indicam que no interior do país o número de negócios é bem menor que os registrados em São Paulo: 1,5% em Petrolina (BA), 0,5% em Juazeiro (PE) e 1,8% em Açú (RN).

Os preços são "cartorizados" e quando muito válidos para cada negócio, dificilmente podendo ser tomados como uma referência geral para transações em todo o município(20). A presença da infra-estrutura dificulta ulteriormente a formação do preço dos imóveis. Neste contexto, a negociação para a aquisição da terra passa a ser uma etapa fundamental para o futuro do próprio programa.

A partir destas considerações, várias hipótese tem sido lançadas acerca dos possíveis efeitos negativos do funcionamento do mercado fundiário sobre o Cédula. A primeira refere-se à possibilidade de que os preços das terras sejam "inflacionadas" pelo crédito fundiário; a segunda sustenta que os proprietários somente estariam dispostos a vender terras de má qualidade e com baixo potencial produtivo. Nenhuma destas hipóteses deriva das teorias sobre os temas, o que não significa que possam ser desprezadas.

A definição institucional do preço teto para a terra reduz as possibilidades de distorções provocadas pela "inflação de demanda", mas não as elimina, já que não há qualquer garantia que o preço teto seja compatível com a sustentabilidade do projeto. Tampouco é possível evitar, *ex-ante*, que os proprietários coloquem no mercado suas piores terras(21). A questão central é a relação entre o preço, qualidade e adequação do ativo aos custos e objetivos do projeto. Neste sentido, a melhor solução para evitar as possíveis distorções provocadas pelo preço da terra é dada pela estrutura de governança do Cédula da Terra, em particular seu caráter associativo e o fato do acesso dar-se através de financiamento que deve ser pago solidariamente por todos os sócios.

Pelo menos teoricamente não há qualquer razão para sustentar que os compradores, responsáveis pelo

pagamento da dívida contraída, aceitem pagar pelos ativos mais do que estes valem de fato ou adquirir ativos cujo potencial produtivo seja incompatível com a geração do fluxo de renda necessário para pagá-lo. Isto poderia resultar de falhas do mercado e do desconhecimento das terras e da região, fatores minimizados pelo caráter associativo e pela exigência de que os beneficiários tenham familiaridade com o mundo rural.

Também poderia resultar do significado que a terra tem para populações pobres, sem nada a perder, que sempre "sonharam" com a propriedade de um "palmo de terra". A "ansiedade" para ter a terra poderia justificar a aceitação de imposições extra-mercado e de escolhas não sustentáveis.

## 7.2 Mecanismo de Seleção

O processo de auto-seleção talvez seja o fator mais crítico para o esperado sucesso do Programa. A dúvida que pode ser levantada é quão eficaz será este mecanismo em um ambiente caracterizado pela extrema pobreza. De um lado, é possível que a "oferta de oportunidades" criada pelo Programa gere uma demanda independente das aptidões pessoais das famílias beneficiárias e que facilite inclusive a "manipulação" dos beneficiários potenciais por parte de "líderes" na formação das associações (ver item abaixo).

Dentro desta visão, os potenciais beneficiários não teriam opções e a possibilidade de "comprar" terras permitiria a fácil mobilização de interessados por aqueles com melhor nível de informação e iniciativa. A "opção" de participar da associação dar-se-ia, em muitos casos, sem qualquer informação sobre obrigações futuras; em outros casos dar-se-ia independente destas condições, já que as famílias não teriam nada a perder caso fracassassem após alguns anos.

De outro lado, é possível perguntar em que medida a estrutura de governança, ainda quando adequada, é suficiente para induzir mudanças significativas no comportamento e atitude de produtores com baixo nível educacional, pequena prática em gestão produtiva e em comércio, fechados em um ambiente de relativo atraso e experientes em cultivos e criação tradicionais.

## 7.3. Natureza da Associação

Como se mencionou atrás, o caráter associativo da participação no Cédula é um elemento central de sua estrutura de governança. Estudo realizado pelo Convênio FAO/Incrá (Bianchini et. al., 1998), confirma que a organização social é um dos fatores mais importantes para o sucesso dos assentamentos do INCRA; no mesmo sentido Bruno e Medeiros(1998), analisando as causas do abandono nos assentamentos de reforma agrária, concluem que o tecido social formado a partir de laços de parentesco, amizade, associações, também é um fator primordial de estabilidade e progresso nos assentamentos.

Alguns pontos sobre as associações do Cédula vem sendo levantados por pesquisadores(22) e merecem atenção e acompanhamento, já que poderiam comprometer a racionalidade do projeto. O primeiro refere-se à própria formação das associações. Discute-se que muitas associações seriam acordos de conveniência, mero instrumento formal para obter acesso ao financiamento fundiário; em alguns casos a formação das associações dar-se-ia por iniciativa do próprio proprietário, interessado em vender terras aos seus meeiros ou arrendatários. Esta "artificialidade" refletiria inclusive a precariedade da organização social das camadas mais pobres do Nordeste rural e uma cultura secular de submissão ao poder local.

O artificialismo das associações poderia, de fato, comprometer a lógica de funcionamento do projeto e sua estrutura de governança, em particular se os sócios passassem a ser "manipulados" pelos "líderes". A cadeia de problemas que poderia advir é enorme: ruptura da solidariedade; fragmentação das ações produtivas e da inserção nos mercados de produtos e serviços, inclusive o crédito; assimetria de informação; debilitação dos incentivos e assim por diante. O resultado poderia ser a simples reprodução das parcelas típicas dos pequenos produtores da região e a insustentabilidade do projeto devido inclusive à dificuldade para pagar a terra.

Um segundo argumento sustenta que estas associações só são viáveis e/ou somente funcionam eficazmente quando existe uma massa crítica mínima de agricultores familiares convivendo, próximos uns dos outros, com os mesmos problemas e dificuldades. Sem esta massa crítica é muito difícil desenvolver as formas associativas indispensáveis para o fortalecimento da agricultura familiar. A pergunta decorrente é se o ambiente no qual então inseridos os projetos do Cédula são favoráveis ao desenvolvimento de produção de base familiar.

A formação histórica e as análises sociológicas sobre as relações sociais e políticas no meio rural nordestino permitem sustentar, de fato, argumentos desta natureza, os quais ainda carecem de confirmação de estudos e evidências empíricas representativas do universo dos beneficiários do Programa.

## 7.4 Fatores Gerais

Dois fatores de ordem geral podem ser levantados: o primeiro, que não será desenvolvido aqui, refere-se aos efeitos das políticas macro e setoriais sobre o desempenho dos beneficiários.(23) O segundo tem a ver com o caráter pontual do Programa em um ambiente caracterizado por forte concentração da propriedade da terra.

O argumento é que a concentração geográfica de agricultores familiares não é importante apenas para o desenvolvimento das associações e dos elementos culturais — solidariedade comunitária, troca de favores, relações familiares etc. — que são característicos às comunidades onde a presença deste agricultores é numericamente relevante. O desenvolvimento da agricultura familiar moderna requer o apoio de um conjunto de serviços técnicos especializados, além de equipamentos apropriados à sua escala e sistemas de produção. Dificilmente estes serviços se desenvolvem de forma eficiente em base a meia dúzia de clientes, espalhados pelo município ou micro-região; como a própria experiência recente dos assentamentos no Brasil demonstra, os projetos maiores vêm provocando impactos positivos na comunidade local, desencadeando um conjunto de iniciativas que se reforçam e se alimentam, de tal maneira que o saldo final tem sido muito maior e mais abrangente do que o emprego e renda gerado no interior dos assentamentos. Em resumo, a existência de uma massa crítica mínima de agricultores familiares coloca-se como condição fundamental para o desenvolvimento das formas associativas, dos serviços de apoio necessários ao seu fortalecimento e para produzir sinergia com outras iniciativas e funcionar como um estopim para o desenvolvimento local, sem o que dificilmente o próprio crescimento da agricultura familiar é sustentável.

## 8. Bibliografia

- Bardhan, P.; Bowles, S & Gintis, H. (1998). "Wealth Inequality, Wealth Constraints and Economic Performance. Brasília. Paper apresentado ao Seminário Internacional: Distribuição de Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico. NEAD-World Bank. 14-17 julho de 1998. Mimeog., 72p.
- Banerjee, A., Getler, P & Ghatak, M. (1998). "Empowerment and Efficiency: Economic Analysis of Tenancy Reform Program in India" Brasília. Paper apresentado ao Seminário Internacional: Distribuição de Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico. NEAD-World Bank. 14-17 julho de 1998. Mimeog., 42p.
- Barro, R. & Sala-i-Martin, X. (1995). "Economic Growth". McGraw Hill, 1ª. ed., 539p.
- Besley, T. & Burgess, R (1998). "Land Reform, Poverty Reduction and Growth: evidence from India". Paper apresentado ao Seminário Internacional: Distribuição de Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico. NEAD-World Bank. 14-17 julho de 1998, mimeo, 19p.
- Bianchini, W. *et al.* (1998). "Principais Fatores que Afetam o Desenvolvimento dos Assentamentos da Reforma Agrária no Brasil". Brasília, Convênio FAO/Incrá. Mimeog.
- Binswanger, H. & Deininger, K. (1997). "Explaining Agricultural and Agrarian Policies in Developing Countries". *Journal of Economic Literature*. Vol (35, 4:1958-2006).
- \_\_\_\_\_ ; Deininger, K. e Feder, G. (1993) "Power, Distortions and Reform in Agricultural Land Markets. In the Handbook of Development Economics. Behrman, J. e Srinivasan, N.(eds.)Vol III. North Holland, Amsterdam.
- Buainain, A. & Rezende, G.C. (1995) "Structural Adjustment and agricultura policies". In Weeks (ed.) "Structural Adjustment and the Agricultural Sector in Latin America and the Caribbean. London, Macmillan Press.
- \_\_\_\_\_ & Souza, H.M. (1998). "Procerá: impactos produtivos e capacidade de pagamento". Brasília, Convênio FAO/Incrá.mimeog.

- Bruno, R. & Medeiros, L. (1998). "Desistência e Abandono nos Assentamentos de Reforma Agrária". Brasília, Convênio FAO/Incra. Mimeog.
- Carter, M. & Zimmerman, F. (1998) "Can Time and Markets Resolve Agrarian Question?" Paper apresentado ao Seminário Internacional: Distribuição de Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico. NEAD-World Bank. 14-17 julho de 1998, 41p.
- Cédula da Terra, programa (1998). "Metodologia de Avaliação de Impactos Sócio-Econômicos". Relatório Final. Campinas, IE/Unicamp, mimeog., 233p.
- Chenery, H. (1974). "Redistribution with Growth". Sussex. IDS, Oxford University Press.
- de Janvry, A. (1985). "Social Structure and Biased Technical Change in Argentine Agriculture". In Binswanger, H., Ruttan, V. and others. "Induced Innovation", p297-323.
- \_\_\_\_\_; Key, N. & Sadoulet, E (1997). "Agricultural and Rural Development Policy" in Latin America: New Directions and New Challenges". University of California at Berkeley, Working Paper nº 815. mimeog, 43p.
- Deininger, K. & Squire, L. (1998). "New Ways of Looking at Old Issues.: assets inequality and growth. Brasília. Paper apresentado ao Seminário Internacional: Distribuição de Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico. NEAD-World Bank. 14-17 julho de 1998. Mimeog.
- Deaton, A. (1997) "The Analysis of Household Surveys". Baltimore, The Johns Hopkins University/World Bank.
- Guanziroli, C. (1998) "Land Reform and Globalization of The Economy": The Brazilian Case. Brasília, DF. Mimeografado.
- Eswaram, M. & Kotwal, A. (1985). "A Theory of Contractual Structure in Agriculture". A.E.R., 75(3:352-367).
- Favereau, O. (1989). "Valeur de Option et Flexibilité"; dans Cohendet et Llerena, eds. "Flexibilité, Information et Decision. Paris, Economica.
- Ferreira, A.H.B. (1995) "O Debate sobre a Convergência de Renda *per capita*". Belo Horizonte, Revista Nova Economia. 5,2:139-153
- Ferreira, P.C. & Ellery, R. (1996). "Crescimento e Convergência de Renda entre os Estados Brasileiros". Revista de Econometria, vol.16,n1.p.83-103.
- Fishlow, A. (1995). "Inequality, Poverty and Growth: where do we stand?" Washington, DC. Proceedings of the World Bank Annual Conference Development Economics, pg57-60.
- Grossman, S. & Hart, O. (1986). "The Costs and Benefits of Ownership. A Theory of Vertical and Lateral Integration. Journal of Political Economy". 94(August):691-719.
- Hart, O. (1997) "Firms, Contracts and Financial Structure". Clarendon Lectures in Economics. Oxford University Press. 228p.
- Hoff, K. (1998). "Wealth Distribution, Economic Efficiency and Incentives". Paper apresentado ao Seminário Internacional: Distribuição de Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico. NEAD-World Bank. 14-17 julho de 1998. Mimeog, 31p.
- Kuznets, S. (1955) "Economic Growth and Income Inequality. ERA. 45:1-28.
- Nelson, R., (1994) "Coevolution of Technologies and Institutions". In England, R. (edit.) "Evolutionary

Concepts in Contemporary Economics. Michingan, Michingan University Press, 1ª ed.255p.

Pacheco, C.A. (1996) "A Questão Regional Brasileira pós-80". Tese de Doutorado apresentado ao IE-Unicamp., mimeog,334p.

Reydon, B.P. & Ramos, P.(1996). "Mercado y Políticas de Tierras". Campinas. FAO.Unicamp.

\_\_\_\_\_ & Plata, L. (1998). "Políticas e Mercado de Tierras no Brasil". In Perspectivas sobre Mercados de Tierras Rurales en América Latina. Washington, D.C., BID- Informe Técnico do Departamento de Desarrollo Sostenible. 132p.

Romeiro, A. *et alii* (1994) "O Mercado de Terras".Brasilia, D.F. IPEA.

Sappington, D. (1991) "Incentives in Principal-Agent Relationships". Journal of Economic Perspectives.p45-66.

Schiff, M. e Valdés, A. (1992). "The Plundering of Agriculture in Developing Countries". Washington, DC. The World Bank.

Shleifer, A. & Vishny, R. (1997). "A Survey on Corporate Governance". The Journal of Finance. Vol. LII, nº2:737-783.

Silveira, J.M.F.J. da e Kageyama, A. (1996). "O Debate Regional na Atualidade". In Anais da II Reunião da Sociedade de Economia Política. São Paulo,

\_\_\_\_\_ & Rabelo, F.M. (1998)," Estruturas de Governança Corporativa na Petroquímica Brasileira Pós-Privatização." Apresentado XXVI encontro da ANPEC em Vitória, 9-11/12.

Teófilo, E.*et al.* (1998) "Diretrizes para a Política de Desenvolvimento Agrário. Brasília, NEAD, mimeog.

Veiga, J.E. (1998) "Pobreza Rural, Distribuição de Riqueza e Crescimento: a experiência brasileira". Paper apresentado ao S eminário Internacional: Distribuição de Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico. NEAD-World Bank. 14-17 julho de 1998, mimeog, 20p.

Williamson, O. (1996). "The Mechanisms of Governance". New York. Oxford University Press. 1ª ed.429p.

Zeller, M. *et alii* (1995). "Rural Financial Policies for Food Security of the Poor: methodologies for a multicountry research project". Washington, D.C., Food Consumption and Nutrition Division. IFPRI. Mimeogr.,53p.

(\*) Professores do Instituto de Economia (IE) da Unicamp e pesquisadores do Núcleo de Economia Agrícola (NEA/IE);

(\*\*) Coordenador Executivo do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento (NEAD), do Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária.

## 9 . Notas

(1) O modelo de desenvolvimento brasileiro, especialmente a partir dos anos 70, sustentou-se na expansão do mercado interno de bens de consumo durável, identificados à cesta de consumo da classe média e alta, e nos investimentos de base. Tal modelo tem sido caracterizado como excludente , já que, apesar da redução relativa da pobreza, marginalizou parte significativa da população dos benefícios do progresso econômico.

(2) A importância da política fundiária é confirmada pela magnitude dos recursos orçamentários e extra-orçamentários que vem sendo alocados, pela sua amplitude geográfica e pelo número de famílias apontado como beneficiários diretos e indiretos. Com efeito, apesar da guerra de números, ninguém de boa fé chegaria a discordar que nos últimos anos foram assentados um número recorde famílias aproximadamente 300 mil), e que a reforma agrária transformou-se, efetivamente, em um programa prioritário para o governo federal.

(3) Para um resumo da literatura econômica relacionada ao assunto, ver Sappington (1991) e mais recentemente Hart (1997). Para uma

aplicação para o caso brasileiro, relacionando estrutura de governança e centralização burocrática e gerencial, ver Silveira e Rabelo (1998).

(4) O foco no combate e redução da pobreza rural é derivado dos elevados índices de pobreza vigentes no campo, e nos efeitos positivos em cadeia que podem advir destes programas.

(5) A Curva de Kuznets mostrava uma correlação não linear entre distribuição de renda e crescimento econômico. Países com baixíssimo nível de desenvolvimento apresentavam perfil igualitário de distribuição de renda, a qual se mostrava mais concentrada à medida que melhorava o nível de desenvolvimento dos países. A partir de um certo nível de desenvolvimento a concentração de renda observada voltava a reduzir-se. Ver Guanziroli (1998) para uma revisão sucinta deste debate.

(6) Políticas distributivas só ganharam espaço sob pressão política de movimentos sociais fortemente contestatórios.

(7) Ver Barro, Sala-I-Martin (1996) para a análise dos processos de convergência absoluta e condicionada de renda; para o caso do Brasil, ver Ferreira e Ellery (1996), Ferreira (1996), Silveira e Kageyama (1996) entre outros; para a análise dos efeitos de um possível reordenamento fundiário sem transferência de ativos, ver Carter e Zimmerman (1998).

(8) Caracterizada por situações em que a uma baixa intensidade de capital associada a valores esperados muito reduzidos do capital conduz à impossibilidade de convergência para o "estado estacionário" que seria compatível com o processo de convergência condicionada do país ou região em questão. Nesta situação as potencialidades de desenvolvimento de um país estariam limitadas a despeito da baixa intensidade do capital. Ver Barro e Sala-I-Martin (1995)

(9) Ver os resultados das reformas agrárias mexicana e peruana, por exemplo.

(10) Ponto ressaltado por Deaton (1997) ao discutir o *tradeoff* possível entre eficiência e adequabilidade a padrões nutricionais de uma política de subsídio ao consumo do leite por populações mais pobres. Não necessariamente o critério que é mais claramente percebido e defendido pelas populações diretamente beneficiadas e pelas nutricionistas corresponderia ao indicado pela análise baseadas na elasticidade de substituição de produtos

(11) Ver as avaliações feitas pelo Convênio FAO/Incrá.

(12) Segundo informa a Diretoria de Recursos Fundiários do INCRA, poderia se estimar que em 1998, em torno de 80% dos proprietários desapropriados manifestaram estar de acordo previamente e não raro mobilizando pressões para acelerar os processos administrativos.

(13) A Medida Provisória nº 1.703 determina a redução de juros compensatórios de 12% para 6% e restringe sua incidência à diferença entre o depósito inicial e a sentença, quando houver,

(14) Este cálculo considera as condições médias observadas nos estudos disponíveis: diferença de 50% e tempo médio de 8 anos.

(15) A conclusão da operação dependeria da certificação, pelo setor público, de que o imóvel atende às condições agrônomicas especificadas para fins de reforma agrária e que o preço acordado está dentro das margens normais de funcionamento do mercado. As possibilidades de distorções no processo de certificação poderiam ser consideravelmente reduzidas, e até mesmo eliminadas, atribuindo ao avaliador responsabilidade civil e criminal, tal como ocorre com o avaliista.

(16) Na próxima seção discute-se em detalhe a estrutura de governança que deveria ser gerada pelo Programa Cédula da Terra. Uma reforma do modelo tradicional, atribuindo aos beneficiários participação direta e efetiva no processo de redistribuição da terra, produziria resultados semelhantes em termos de incentivos.

(17) Por outro lado, existem posições cautelosas no que se refere à uma brusca inserção de populações rurais pobres – pequenos produtores descapitalizados, parceiros e arrendatários – em situações que queiram assumir os riscos típicos da atividade empresarial (comprometendo toda a riqueza no caso de fracasso). Deste ponto de vista, a melhoria das condições de informação e de incentivos pode permitir formas eficientes de repartição do risco, levando ao estabelecimento de uma situação de mútuo benefício entre proprietário e arrendatário. Como mostram Eswaram & Kotwal (1985) existem situações em que o estabelecimento de contratos de parceria permite um resultado que combina a eficiência no monitoramento do processo de trabalho pelo parceiro/arrendatário e repartição de riscos (as cláusulas relativas às situações de risco produtivo, causado por problemas climáticos), superior ao estabelecimento de salários ou de uma renda fixa. O problema é que a existência de pobreza e desigualdade afetam o resultado destes contratos.

(18) Banerjee *et alii* (1998) e Besley & Burgess (1998) tratam dos impactos sobre as mudanças institucionais referente ao processo de titulação e de reforma agrária na Índia, ressaltando a importância da redução do risco de evasão quanto do poder de barganha dos arrendatários para os impactos positivos do processo. Mostram como o *empowerment* dos agentes responsáveis pela titulação foi fundamental para aumentar o interesse dos arrendatários.

(19) Ver Convênio FAO/Incrá, Principais obstáculos e fatores potencializadores dos programa de reforma agrária.

(20) A própria natureza do ativo terra (fertilidade e localização) dificulta a formação de preços gerais, especialmente em regiões com características pouco homogêneas.

(21) Os mercados modernos são segmentados, e o "mesmo" produto, com qualidade diferenciada, é vendido a consumidores com diferentes perfis de renda e de preferência.

(22) O Professor Zander Navarro, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a partir de visitas à projetos do Cédula levanta algumas questões sobre este tema; o Professor Luis Antônio Maciel, da Universidade Federal do Ceará, em intervenção feita em seminário realizado em Fortaleza também teceu considerações sobre possíveis distorções na formação e funcionamento das associações.

(23) Ver Buainain e Souza (1998) para uma visão completa dos fatores que afetam o desempenho dos produtores familiares.

---



# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)