

A política agrária do Banco Mundial em questão

JOÃO MÁRCIO MENDES PEREIRA

O PRESENTE ARTIGO analisa a atual política agrária (ou “política de terras”) do Banco Mundial (BM). São dois os objetivos centrais dessa política: a) aliviar seletivamente a pobreza rural, especialmente em situações onde as tensões sociais no campo possam atingir níveis preocupantes para a segurança do capital privado e/ou a manutenção da ordem política vigente; b) mercantilizar o acesso à terra, por meio da mudança neoliberal do aparato regulatório, de modo a favorecer o livre fluxo de força de trabalho no campo, estimular o investimento privado na economia rural e potencializar a integração subordinada de parcelas pontuais do campesinato ao circuito agroindustrial, comandado por grandes e médias empresas.

Esse tema não deve ser tratado como uma discussão meramente “rural”, pois essa política agrária foi desenhada e vem operando dentro dos marcos estabelecidos pelas políticas de ajuste e pelas reformas estruturais capitaneadas pelo dueto FMI-BM. Existe, pois, uma cadeia de determinação que alicerça a sua elaboração e delimita a sua operacionalização.

É espantoso o fato de a Universidade praticamente não debater as estratégias e ações do BM para o espaço agrário. A carência de pesquisas empíricas substanciais nessa área é evidente, tanto no Brasil como no exterior. Isso contrasta radicalmente com a gravitação financeira, política e ideológica do BM, cada vez maior, ao longo da década de 1990, sobretudo na América Latina e no Caribe. É tempo de esse debate vir à tona. Contribuir para isso é o objetivo principal deste trabalho.

O texto está dividido em sete itens. O primeiro aborda as políticas de ajuste estrutural e as reformas liberais, as quais subordinam e orientam a formulação de programas e projetos específicos do BM para todas as áreas, incluindo a agrária. O segundo aborda o enfoque pró-mercado de terras e o papel do Estado dele decorrente. O terceiro trata dos princípios e das linhas de ação da política agrária do BM. O quarto apresenta as atualizações estratégicas operadas na sua forma de implementação e no seu conteúdo. O quinto propõe uma explicação sobre a retomada da política agrária pelo BM no contexto neoliberal. Por fim, o sexto item mostra a distribuição geográfica dos projetos de política agrária e o rápido incremento de sua magnitude financeira ao longo da década de 1990. O sétimo discute a subordinação da política agrária às estratégias de desenvolvimento rural e alívio da pobreza concebidas pelo BM, tomando como referência a região da América Latina e Caribe. Ao final, sistematiza-se o argumento desenvolvido.

Ajuste neoliberal: reformas de primeira e segunda gerações

O objetivo das políticas de ajuste estrutural era assegurar o pagamento do serviço da dívida externa e promover a transformação das economias nacionais em direção ao padrão liberal que, então, ganhava força no cenário internacional. De acordo com o BM (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 que explica a bancarrota fiscal do Estado por seus supostos excessos distributivos. A mudança das instituições econômicas dos países periféricos passou a ser considerada mais importante do que a redução da dívida externa, cujo serviço cresceu imensamente nos anos 1980, permitindo que os credores privados saneassem suas carteiras. Àquela altura, a ação do BM em favor do “ajuste” demonstrava o seu estreito alinhamento aos interesses do capital financeiro internacional (Lichtensztein & Baer, 1987; Araújo, 1991).

Essa fase de ajuste foi até 1993 e cobriu praticamente toda a América Latina, embora de modo variado conforme as especificidades de cada país (Edwards, 1997a, p.18). As prioridades dessa primeira geração de reformas eram o controle inflacionário e a retomada do crescimento, 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 estagnação dos países latino-americanos durante os anos 1980. Porém, a nova onda de liquidez internacional vivida no início da década seguinte parecia não só garantir as condições para o avanço das reformas, mas também corroborar a sua direção e intensidade.

Os resultados econômicos e sociais das políticas de ajuste estrutural foram desastrosos, gerando sociedades muito mais pobres e desiguais (Saprin, 2002; Stiglitz, 2003). Eis por que é mais adequado nomeá-las não de reformas, mas sim de efetivas *contra*-reformas (Borón, 2004). Evidência maior desse resultado é a consolidação de uma nova configuração do poder econômico, materializada na supremacia do capital financeiro, na aceleração da concentração e centralização do capital e na destruição de 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 políticas liberais, ao que tudo indica a euforia só foi rompida no interior dos círculos dirigentes mundiais pela crise do México, consubstanciada na irrupção do movimento zapatista em janeiro de 1994 e na crise do peso no final do mesmo ano (Edwards, 1997a, p.2-3). A partir de então, começou a haver no interior dos organismos financeiros internacionais uma reavaliação sobre o andamento das reformas. O BM, em especial, passou a propug-

nar uma “segunda geração” de reformas estruturais, centrada em três objetivos fundamentais: a) consolidar a nova paisagem macroeconômica como um traço permanente das sociedades; b) avançar na reestruturação institucional, entendida como reforma da administração estatal, universalização da descentralização administrativa, expansão de arranjos público-privados e constituição de novos marcos regulatórios; c) liberalizar os mercados de trabalho, terra e crédito, até então pouco ou nada atingidos pela primeira fase de reformas (Burki & Perry, 1998 e 1997; Banco Mundial, 2002, 1997b, 1996a e 1996b).

Para o BM (2001, p.61-2), o mérito das reformas estruturais é inquestionável. Por isso mesmo, trata-se de aperfeiçoá-las, aprofundá-las e consolidá-las, e não de revertê-las ou modificá-las pela raiz. A questão se resume apenas a como seqüenciá-las conforme 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.

Um dos traços do pacote de reformas de segunda geração é o reconhecimento de que as políticas de ajuste agravaram o empobrecimento de vários segmentos sociais nos quais foram implementadas. De acordo com o BM (2001, p.66-7), isso é inevitável e deve ser compensado seletivamente onde o nível de tensão social possa atingir níveis elevados. Ou seja, os programas de “alívio da pobreza” não constituem uma crítica às políticas de ajuste estrutural, mas a contraface necessária de sua continuidade e aprofundamento (Soares, 2003; Leher, 1998; Borón, 2004).

Tanto as políticas de ajuste como as reformas de segunda geração constituem o alicerce sobre o qual foi construído o enfoque pró-mercado de terras e a atual política agrária do BM, em dois sentidos fundamentais. Por um lado, ao serem direcionadas à liberalização dos mercados e, sobretudo, à redefinição do papel do Estado, as reformas ensejaram a criação das condições objetivas para a ascensão do enfoque pró-mercado de terras enquanto diretriz político-intelectual. Por outro, 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. Daí a elaboração de todo um conjunto de projetos de alívio seletivo da pobreza rural.

Há uma diferenciação no interior do BM nesse aspecto. De um lado, existem aqueles que tendem a ligar a problemática da terra à agenda do desenvolvimento, atribuindo-lhe uma importância de natureza *estrutural*. No entanto, trabalhos nessa linha são vagos, quando não omissos, em pontos importantes. Por exemplo, não explicam como deveria ser a relação entre políticas mais amplas (macroeconômica, comercial, agrícola) e a política agrária, não propõem políticas redistributivas e não criticam o caráter das reformas advogadas pelo BM (Stiglitz, 2000; Deininger, 2001a; Banco Mundial, 2003). De outro lado, existem aqueles que tendem a reduzir a problemática da terra à agenda minimalista do 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 (Banco Mundial, 2002 e 1997a). Todavia, essas diferenças de abordagem nem de longe chegam a constituir uma contradição, apenas revelam gradações internas ao BM, de resto subsumidas integralmente à sua estratégia central de avanço das contra-reformas estruturais.

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 do BM. Por isso, tal política é dirigida para criar as condições à dinamização de mercados fundiários.

Adotado como orientação desde os anos 1980, o enfoque pró-mercado de terras ganhou contornos mais bem definidos após a fim da guerra fria, transformando-se num conjunto de diretrizes e princípios norteadores das propostas do BM para a área do desenvolvimento rural e do alívio da pobreza. Tal enfoque se fortaleceu durante a década de 1990, em razão, por um lado, de sua vinculação com a ideologia neoliberal e, por outro, da inconsistência e/ou da fraqueza política das propostas alternativas. Não haveria condições 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 BM. E essa plataforma se articulou ao debate sobre o crescimento econômico e a redução da pobreza, na medida em que os altos mandos do BM 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 desses mercados passou a orientar a produção intelectual e os programas financiados pelo BM.

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 – incluindo o de terras – funcionasse competitivamente. Somente assim a agricultura de subsistência se converteria em agricultura comercial (Banco Mundial, 2002, p.22). 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 (Deininger, 2001a, p.65).

Para tornar os mercados fundiários mais eficientes, as políticas públicas deveriam: a) clarificar, fortalecer e garantir os direitos de propriedade; b) imple-

mentar mecanismos de resolução de conflitos agrários; c) criar o ambiente institucional necessário à transferibilidade de terras dos produtores menos para os mais eficientes, de modo a elevar a produtividade agrícola e aliviar a pobreza rural. São esses três imperativos que informam o enfoque pró-mercado de terras.

O primeiro imperativo diz respeito à questão dos direitos de propriedade. 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 maneira 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 (Deininger & Feder, 2002, p.11).

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 oferta de crédito, por sua vez, incentivaria o investimento e elevaria o valor da terra, o que geraria efeitos na economia rural e na economia doméstica como um todo, dinamizando os mercados de produtos e serviços e fornecendo as bases para o incremento do estoque de capital. Importante: por sua imobilidade e indestrutibilidade, a terra poderia fomentar o desenvolvimento de mercados financeiros rurais. A clareza legal e um sistema de administração de terras que garantissem a segurança dos direitos de propriedade favoreceriam, 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. Preconiza-se que tais direitos sejam privados e formais, para que a terra ganhe visibilidade econômica e se transforme em capital (De Soto, 2001).

O segundo imperativo consiste em estabelecer instrumentos e instituições ágeis, baratos e eficientes de resolução e arbitragem de conflitos sobre os direitos de propriedade e posse da terra rural. Se o objetivo genérico desse tipo de ação é estabilizar as relações fundiárias, de modo a criar as condições para a eficiência das transações de mercado, o objetivo específico é diminuir o nível de tensão social e impedir o acúmulo de conflitos de baixa intensidade (Banco Mundial, 2003, p.160-2).

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. Importa aqui destacar a formulação segundo a qual o desenvolvimento econômico traria consigo – ao mesmo tempo que estimularia – formas cada vez mais *eficientes e individualizadas* de propriedade. Essa tese carece de qualquer comprovação empírica e evidência histórica, tanto assim que a literatura do BM evoca uma seqüência ideal da evolução desses direitos (Deininger et al., 2001).

Porém – eis o cerne do argumento –, o processo de formação dos direitos de propriedade seria *distorcido* pela influência de relações políticas, tais como: 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 em grande parte da Ásia, África, Europa Oriental e América Latina, esse conjunto de medidas teria 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. Em vez de estimularem as relações de mercado, tais restrições teriam pretendido substituí-las (Banco Mundial, 2003).

Mas não só isso. De acordo com essa abordagem, as supostas “distorções políticas” 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 um recente relatório: “A extremamente desigual e frequentemente 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 de “distorções políticas”, também existiriam “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 instituições de apoio ao funcionamento dos mercados (Banco Mundial, 2002). As principais “imperfeições” ou “falhas” de mercado teorizadas pelos economistas do BM são: a) imperfeições no mercado de crédito, cujos efeitos impactariam negativamente sobre os mercados fundiários, na medida em que a oferta de crédito se limitaria 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 ainda mais a segmentação do mercado (Deininger & Binswanger, 1998 e 1999).

Para o BM, os processos de liberalização comercial, desregulamentação das economias e estabilização monetária – típicos da primeira geração de reformas – 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. Isso 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 a distribuição de “ativos fundiários”, uma vez que o preço da terra diminuiria em razão da queda da inflação. Essa é a *premissa* de todo enfoque dos mercados de terra.

Pelo exposto, fica claro que, para os teóricos do BM, não se trata de negar o papel do Estado na regulação dos mercados de terra, mas sim de definir que tipo de regulação e quais instrumentos são coerentes com as reformas estruturais em curso. Esse tipo de formulação expressa uma revisão parcial de posições anteriores do Banco, centradas na dicotomia Estado *versus* mercado e no discurso em favor do “Estado mínimo”, típicas das reformas liberais de primeira geração. No entanto, a ideologia do livre mercado permanece como pressuposto inquestionável. É o que sinaliza a exposição de Deininger & Feder (2002, p.28): “É indiscutível que os governos têm de estabelecer um marco institucional e regulador que sirva de base para o bom funcionamento dos mercados de vendas e arrendamento de terras [...]. (Todavia), a maioria das restrições impostas aos mercados de terras não são justificáveis por uma perspectiva econômica”.

Segundo os formuladores de política do BM, qual seria o marco institucional adequado ao funcionamento “eficiente” dos mercados? Em síntese, caberia aos governos e aos Estados, no processo de redefinição de suas atribuições ante a liberalização econômica e a 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; 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; 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; 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; 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 (cf. Banco Mundial, 2003, 2002 e 1997a). Esse conjunto de ações, por sua vez, deveria retroalimentar a formalização dos direitos de propriedade, a descentralização do Estado e a manutenção do ajuste fiscal, reforçando a implementação das reformas estruturais. Nota-se, pois, que o enfoque pró-mercado de terras só é inteligível quando relacionado à agenda política mais ampla, em cujo topo estão, precisamente, as reformas de segunda geração. Vale tecer alguns comentários sobre o tema.

A literatura mais recente do BM procura dar conta da configuração variada dos direitos de posse e propriedade da terra nos cinco continentes (Deininger, 2001a; Banco Mundial, 2003), de modo a propor um conjunto de políticas específicas. Ocorre que tais ações são articuladas por uma estrutura de análise aplicável em toda e qualquer sociedade – o enfoque pró-mercado de terra –, a qual, por seu turno, persegue um único objetivo: elevar ao máximo o grau de mercantilização da terra. Desse modo, ainda que os programas do BM 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 BM, de encontrar a respectiva “tradução nacional” de uma política agrária aplicável em qualquer país e subordinada à agenda de contra-reformas estruturais.

Apesar da argumentação mais sofisticada – reflexo das tentativas de definição de uma agenda “pós-Consenso de Washington” (Burki & Perry, 1998) –, o discurso e a prática do BM 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 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 sociedade civil e Estado, como se fossem esferas ontologicamente separadas, o que há muito carece de fundamento (Borón, 1994; Wood, 2003; Vilas, 2003 e 2000).

Outro equívoco teórico 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, 2001 e 2003). 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 BM, 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 vem ocorrendo é o sucateamento do aparato público voltado às políticas sociais universais, ou a transferência de funções para o setor privado, sem nenhum tipo de controle social. 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 BM sobre a “reforma institucional” partem do pressuposto de que o Estado seja tão-somente uma entidade administrativa (Vilas, 2000 e 2003), 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 agroalimentar, 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 BM; c) reitera o discurso de que o Estado não deve desempenhar um papel 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” deixa de lado a complexidade do Estado, 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.254-5). Com esse tipo de análise, o BM procura manter intacta a atual configuração de poder, derivada do fortalecimento da hegemonia do capital financeiro e da gigantesca recomposição patrimonial operada em escala internacional por força das contra-reformas estruturais.

Política agrária: princípios e linhas de ação

Considera-se que os princípios definidos no *Land Reform Policy Paper*, de 1975, permanecem válidos na atualidade (Deininger & Binswanger, 1998 e 1999; Banco Mundial, 2003). Eles podem ser resumidos em três postulados: a) a produção familiar contribui mais para a eficiência econômica e a equidade social do que grandes fazendas sob regime de assalariamento ou fazendas coletivas/estatais; b) as transações mercantis são necessárias para permitir a transferência de terras para produtores mais eficientes; c) é importante para o crescimento econômico realizar uma distribuição mais equilibrada da terra, e o instrumento para isso é a reforma agrária redistributiva.

O primeiro princípio se justificaria, segundo os teóricos do BM, 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, 2001a, 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 BM, 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 à produção coletivizada ou estatal (a denominação varia) (ibidem, p.38). A principal desvantagem sofrida pela produção familiar, em relação às grandes unidades sob trabalho assalariado, residiria, contudo, 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).

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. Ocorre que, segundo os economistas do BM, 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 – que afeta o desempenho dos mercados fundiários. Este é o ponto central em toda literatura atual do BM 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 BM (2003), da constituição de um ambiente institucional que reduzisse “falhas” e “distorções”, de modo a fomentar a transferibilidade de terra e a produtividade agrícola.

O terceiro princípio consiste na necessidade da realização de reformas agrárias redistributivas em situações de alto grau de concentração fundiária, 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, 1999). Também fortalece esse princípio o fato de economistas do próprio Banco terem reconhecido que estruturas agrárias mais igualitárias favorecem a capacidade de crescimento econômico, tendo sido um dos fatores responsáveis pelo padrão de desenvolvimento observado nos países capitalistas mais avançados (Deininger & Squire, 1998).

Esses são os princípios segundo os quais o BM afirma orientar a construção de sua atual política agrária. O primeiro está longe de ser teoricamente consensual na literatura especializada (Bernstein, 2002 e 2004; Byres, 2004) e, na prática, é em grande medida negado pela própria ação política do BM, que patrocina reformas estruturais que prejudicam o campesinato pobre (Saprin, 2002). O segundo, apesar do tom mais sofisticado, ainda carrega uma dose considerável de teoria neoclássica, e peca, dentre outras razões, por situar a problemática do poder fora do âmbito do mercado (Bobrow-Strain, 2004). Já o terceiro, embora fortaleça o discurso pró-reforma agrária, tem para o BM um significado muito particular, absolutamente distinto da teoria e da experiência histórica da reforma agrária. A seguir, analisam-se as oito linhas de ação da política agrária.

Compra e venda de terras

O estímulo a relações de compra e venda sempre foi visto como o *principal* meio de alocação de recursos para produtores mais eficientes. Recentemente, entretanto, o BM vem reavaliando 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.

Trata-se, porém, de uma revisão parcial, pois a necessidade de se avançar na liberalização dos mercados de compra e venda segue inquestionável. A única diferença em relação à situação anterior seria a de que, agora, tal liberalização deveria se dar de forma mais contextualizada e seqüenciada. A orientação central do BM nesse 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 nenhuma mudança significativa quanto aos 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.

Titulação de posses

Outro componente objeto de reavaliação mais recente pelo BM 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 condições para o surgimento e/ou ativação de mercados de terra. Os resultados foram bastante negativos, especialmente no continente africano (El-Ghonemy, 2001 e 2002), onde os direitos comunais e consuetudinários sempre tiveram enorme importância na configuração das relações agrárias, e na América Latina, onde a falta de acesso ao mercado de crédito prejudica a vida dos agricultores pobres, que acabam por vender suas terras recém-tituladas (Tejo, 2003, p.440-2).

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

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

Não se sabe se os programas de titulação em curso financiados ou estimulados pelo BM vêm seguindo as novas orientações antes 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 aponta que a oferta de créditos na região é dirigida, majoritariamente, para os grandes proprietários, de sorte que, desse ponto de vista, os efeitos da titulação são, na prática, insignificantes para os pequenos agricultores (Baranyi et al., 2004, p.43-5).

Arrendamento de terras

Segundo a atual reavaliação das diretrizes do BM de 1975, houve uma “condenação prematura” do arrendamento, que subestimou o seu potencial como meio de acesso à terra e enfatizou “exageradamente” as virtudes da compra e venda. Conforme a interpretação corrente, além de as 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.

Com base nessas razões, salvo situações excepcionais, o BM (2003, p.24) defende a remoção total das restrições ao mercado de arrendamento de terras como medida de alta prioridade a ser implementada pelos governos nacionais. Por essa lógica, as regulações jurídicas que defendem (mal) os pequenos arrendatários deveriam ser suspensas, sem que, a rigor, nenhuma medida substitutiva seja sugerida. Essa é a linha de ação mais importante da política agrária do BM, depois que outras entraram em colapso.

Pode-se perceber que o fato de esse tipo de relação social ser identificado há décadas como sinônimo de exploração do trabalhador rural e de retrocesso econômico por todas as organizações camponesas latino-americanas – não sendo reivindicado por *nenhuma* delas – não tem nenhuma relevância para o BM (Baranyi et al., 2004, p.50; CGRA, 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 à terra na América Latina (Carter, 2000, 2002 e 2003; Carter & Salgado, 2001).

Novo aparato de administração de terras

É nessa linha de ação que se concentra a maior parte da carteira de empréstimos do BM para a área agrária. Iniciativas dessa natureza foram implementadas com certa extensão no Leste Europeu, na África e na Ásia Central, e a partir da segunda metade dos anos 1990 passaram a ganhar escala na América Latina e Caribe. A partir da ação do BM, outros organismos internacionais vêm incorporando essas diretrizes em suas propostas de desenvolvimento rural e combate à pobreza.¹

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 por meio da informatização. Tal aparato administrativo serviria para dar suporte à mercantilização total das terras rurais, inclusive públicas e comunais, cuja privatização é defendida como medida necessária para o desenvolvimento de mercados de terra eficientes.

Tal estrutura teria esferas de formulação e coordenação nacionais, mas sua execução seria descentralizada (Deininger & Feder, 2002, p.18-9). Esse ponto é central em todo o desenho da política agrária do BM: avançar no processo de descentralização administrativa em toda parte, a fim de acelerar a reconstrução institucional apregoada pelas reformas de segunda geração.

Para o BM, uma das principais dificuldades nessa área seria enfrentar os interesses próprios da “burocracia central”, isto é, dos grandes aparatos burocráticos (criados, normalmente, no bojo de processos de reforma agrária entre os anos 1950 e 1970) voltados para a regulação das relações de propriedade e uso da terra rural. Toda a literatura do BM é pródiga em delimitar esse personagem caricatural – a “burocracia central” – como antagônico à modernização e à reforma agrária e propenso à corrupção. Estima-se que seja considerável o poder de vocalização e resistência institucional desse segmento (ibidem, 2002, p.47), de tal maneira que toda a ação ideológica do BM se dirige para desqualificá-lo política e moralmente, utilizando isso como plataforma para legitimar a “descentralização” do Estado – leia-se, a criação de novos arranjos público-privados e a desfederalização da política agrária nos países “clientes”.

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

Controle e solução de conflitos agrários

Além de mecanismos de acesso à terra via mercado e da clarificação de direitos de propriedade e posse da terra rural, o BM defende a criação de organismos descentralizados para a resolução de conflitos agrários. O objetivo é garantir o ambiente necessário à atração de capitais privados, incluindo estrangeiros, ao meio rural (ibidem, 2002, p.16). Nada se fala a respeito da violência cada vez mais aguda provocada contra o campesinato e populações indígenas pela

expansão da apropriação privada da terra associada à produção de *commodities* para exportação (CGRA, 2004, p.9-10). Trata-se, tão-somente, de promover a segurança do capital.

Tributação da propriedade rural

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

Com base nesse pressuposto pessimista, o BM (2003, p.22) defende a municipalização do imposto sobre a terra como forma de: i) criar condições financeiras para a montagem de um aparato local de administração de terras; ii) incrementar as finanças locais e contribuir para o movimento mais amplo de descentralização do Estado; iii) melhorar o uso produtivo da terra. A diretriz política de fundo é a descentralização administrativa e a municipalização dos instrumentos de política agrária.

Privatização e reestruturação agrícola no Leste Europeu e na antiga União Soviética

Grande parte da motivação do BM para elaborar e financiar um conjunto coerente de políticas de terra nos anos 1990 está relacionada com o seu papel de pivô – ao lado do FMI – na transformação da base de propriedade e na reestruturação agrícola da parte oriental da Europa e da antiga União Soviética em direção a um padrão cada vez mais liberalizado e subordinado aos imperativos do capital internacional (Banco Mundial, 1997a, p.84).

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

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

Reforma agrária “assistida pelo mercado”

O BM (2003, p.143) reconhece a necessidade de 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. Todavia, quando se refere à “reforma agrária redistributiva”, o BM, na verdade, tem em vista o seu próprio modelo de reforma agrária “assistida pelo mercado” (*market-assisted land reform model*). Eis apenas um exemplo desse deslizamento semântico:

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

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 socioprodutivos complementares. Esse modelo integra o rol de ações compensatórias aos efeitos socialmente regressivos das políticas de ajuste, tanto assim que está vinculado à agenda de políticas de “alívio” da pobreza rural do BM (Pereira, 2004). Já o que se convencionou chamar de reforma agrária redistributiva consiste numa ação pública que, num curto espaço de tempo, redistribui para o campesinato pobre terras privadas apropriadas por uma classe de grandes proprietários. Seu objetivo é democratizar a estrutura agrária, o que pressupõe transformar as relações de poder econômico e político responsáveis pela reprodução da concentração fundiária. Como política redistributiva, implica, antes de tudo, a desapropriação punitiva de terras privadas que não cumprem a sua função social (El-Ghonemy, 2002; Barraclough, 2001). Além disso, como mostra a experiência histórica e vem sendo insistentemente reiterado pelos movimentos camponeses contemporâneos (MST, 1996; Via Campesina, 2002; CNOC, 2004; FIAN et al., 2001; FMRA, 2004; Demarais, 2002), ela precisa vir acompanhada de um conjunto de políticas complementares na área de infra-estrutura, educação, saúde e transporte, bem como de uma política agrícola que favoreça o campesinato, baseada na oferta pública de crédito, assistência técnica e acesso a mercados. Em outras palavras, a reforma agrária tem como objetivo central redistribuir terra e garantir as condições de reprodução social do campesinato, atacando as relações de poder na sociedade que privilegiam os grandes proprietários, que podem ser grandes empresas e bancos, nacionais ou estrangeiros. Ela só é viável se for compulsória, o que exige a ampliação do poder redistributivo do Estado ante o monopólio privado da terra, através da desapropriação mediante indenização abaixo do preço de mercado. Como uma política de desenvolvimento nacional, ela exige o fortalecimento do papel do Estado na provisão de bens e serviços públicos essenciais à melhoria das condições de vida dos camponeses assentados e ao bom desempenho econômico do setor reformado. Redistribuir terra e poder (Borras Jr., 2004), alterando as relações de força na sociedade em favor do campesinato e das coalizões que o apóiam, nada tem a ver com transações patrimoniais privadas financiadas pelo Estado.

Direcionados para países marcados por grave problema agrário e fortes tensões sociais no campo, os programas orientados pelo MRAM mostraram até o momento que: a) não contribuem para democratizar a estrutura agrária, nem é esse o seu objetivo, pois foram criados para tão-somente aliviar de maneira seletiva os efeitos sociais negativos provocados pelas políticas de ajuste estrutural; b) não têm condições de minimamente atender à demanda por terra existente, porque são desprovidos da capacidade de ganhar escala social em razão do pagamento em dinheiro a preços de mercado; c) pela mesma razão são caros, o que os condena a serem programas de pequena dimensão socioeconômica, completamente incapazes de atender à magnitude do problema agrário existente; d) servem ao propósito de esvaziar a pressão social pró-reforma agrária, porque propõem uma forma de acesso à terra alternativa às ocupações organizadas pelos movimentos sociais; e) introduzem modificações de longo prazo no aparato estatal responsável pelo tratamento do problema agrário, alimentando a lógica de ataque político-ideológico ao papel redistributivo do Estado (Pereira, 2004).

Atualizações na forma de implementação e na base intelectual

As linhas de ação que constituem a política agrária do BM sofreram atualizações importantes nos anos 1990, em relação às diretrizes estabelecidas em 1975. A primeira delas é a de que em vez de intervenções em áreas específicas, para daí se chegar a um “diálogo político” mais amplo, a nova estratégia recomenda a articulação prévia das políticas de terra a um processo de negociação mais abrangente, de modo a garantir um “consenso” mínimo (Deininger & 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 BM como único ou principal responsável por elas.

Em segundo lugar, a consciência de que o elevado grau de fracasso técnico e social dos projetos do BM pelo mundo – especialmente na área da agricultura – deveu-se, em grande medida, ao seu caráter ultracentralizado e vertical (Binswanger, 1995a). 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. A “participação social”, assim, é incorporada ao mesmo tempo como instrumento de legitimação política e condição para um melhor aproveitamento dos recursos.

Em terceiro, a própria evolução recente do debate internacional sobre desenvolvimento rural, que reforça a necessidade de conexão entre projetos específicos e estratégias abrangentes, ainda que não necessariamente tal articulação materialize-se na prática. Quanto a esse ponto, vale lembrar que os setores do BM à frente da discussão sobre políticas de terra e desenvolvimento rural

manifestam reiteradamente a convocação para que essas temáticas sejam mais bem incluídas nas estratégias de assistência aos países,² a fim de articulá-las “organicamente” ao manejo da política macroeconômica e, sobretudo, ao roteiro de reformas estruturais.

A segunda atualização diz respeito à escala em que os projetos devem ser implementados. Em razão da “sensibilidade política” das questões relacionadas à terra, o BM passou a seguir a orientação de implementar projetos-piloto em pequena escala. A legitimidade advinda de efeitos de demonstração permitiria posteriormente expandi-los (Deininger & Binswanger, 1998, p.2). Esse 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 BM (2003, p.189-90), os projetos na área agrária devem ser implementados *seletivamente* e estar subordinados à busca do melhor *seqüenciamento*, conforme a realidade de cada país ou região.

A terceira atualização 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 liberalização dos mercados nas “economias em transição”. Trata-se de uma visão mais integrada sobre o conjunto de fatores que interferem nos processos de liberalização dos mercados fundiários, sempre com o objetivo de elevar a produtividade da terra, maximizar o grau de transferibilidade dos imóveis rurais e garantir a segurança dos direitos de propriedade e uso.

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

Pressões pela retomada de uma política agrária no contexto neoliberal

Durante a década de 1980, as propostas de desenvolvimento rural e, principalmente, de reforma agrária foram deslocadas da agenda internacional em razão das políticas de ajuste estrutural e da ascensão do neoliberalismo. As diretrizes do BM estabelecidas em 1975, assim como as orientações da Conferência Mundial sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, promovida pela FAO em 1979, não se materializaram (Grosso, 1997). Convertidos em verdadeiros imperativos por inúmeros governos da periferia por pressão do dueto FMI-BM, o pagamento do serviço da dívida externa, o ajuste macroeconômico e fiscal e as políticas liberais impossibilitavam, na prática, qualquer programa substancial de reforma agrária (Grosso et al., 2003, p.4).

Considerando que as políticas liberais deslocaram da agenda internacional a temática da reforma agrária nos anos 1980, por que razão, ao longo da década

seguinte, o BM retomou o tema das políticas de terra – inclusive a reforma agrária? Por que, afinal de contas, o BM elaborou uma estrutura de pensamento e vem formulando um conjunto coerente de políticas, se até bem pouco tempo o tema agrário estava praticamente fora de seu receituário? Segundo a hipótese do autor, por força da confluência de oportunidades e necessidades específicas.

No campo das oportunidades, a primeira a ser destacada é a avaliação feita pelo BM – e por diversos outros analistas e organismos internacionais – de que o fim da guerra fria teria trazido consigo a “desideologização” das questões ligadas à propriedade da terra e, em especial, à reforma agrária (Deininger & Binswanger, 1999, p.248). Segundo essa formulação, diferentemente dos anos 1960 ou 1970, 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” desarticulou 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 BM, então, aproveitar essa oportunidade, a fim despolitizar a reforma agrária e as tensões sociais inerentes à realidade agrária pós-ajuste.

Articulado à análise sobre a suposta “desideologização” da reforma agrária, outro fator importante contribuiu para redesenhar o debate e o campo de ações do BM nessa área: o próprio andamento das políticas liberais, em especial a abertura comercial, a desregulamentação da economia e o desmonte das políticas setoriais tradicionais, todos associados a uma queda do preço da terra, ao menos durante um período. De fato, esses processos abriram espaço para uma possível ação diretiva do BM no âmbito agrário, criando a oportunidade para “implementar uma reforma agrária [...] menos prejudicial ao funcionamento dos mercados” (Deininger & Binswanger, 1999, p.267).

Já no campo das necessidades, três devem ser ressaltadas. A primeira diz respeito ao diagnóstico realizado pelo próprio BM a respeito do fracasso dos projetos de “desenvolvimento rural integrado” – pacotes de crédito, máquinas e assistência técnica aos agricultores, nos moldes da Revolução Verde –, executados a partir dos anos 1970, em muitos casos em oposição à reforma agrária. De acordo com Binswanger (1995b, p.89-90), o fracasso de tais projetos ao longo da década de 1980 teria desorientado o cerne da formulação política do BM para o setor rural. Desde então, abandonando a tentativa de construir um enfoque mais abrangente (como nos anos 1970), o BM viria executando apenas ações caso a caso.

Diretamente associada à questão anterior, outro fator pressionou o BM a retomar o tema agrário. Uma auditoria sobre o desempenho dos seus projetos detectou elevado grau de fracasso na execução em todos os setores e em todos

os países (Banco Mundial, 1992). Dos 1.300 casos analisados, 37,5% foram considerados “insatisfatórios” e – mais grave – em 78% dos projetos não foram nem sequer seguidas as diretrizes definidas pelo próprio BM. Para reverter essa situação, iniciou-se uma reestruturação interna em 1997, com o objetivo de qualificar a formulação de políticas e melhorar a execução de projetos, especialmente para o setor rural (Banco Mundial, 1997a).

A segunda necessidade consistiu em dar resposta aos conflitos agrários e, em alguns casos, a ações de movimentos sociais pró-reforma agrária. Em ambos os casos, avalia-se que tensões no campo contêm um potencial disruptivo que pode se amplificar para toda sociedade (Banco Mundial, 2003). Foi, aliás, para neutralizar esse duplo risco que o BM criou o modelo de reforma agrária de mercado (cf. Van Zyl et al., 1995; Pereira, 2004).

A terceira necessidade que se impôs ao BM foi a de dar algum tipo de resposta à situação dramática da pobreza rural. Tomando-se como referência qualquer indicador – por mais questionável que seja a própria operação de mensurar a pobreza estatisticamente (Mendonça, 2000) –, a magnitude do problema é alarmante (Echeverría, 1998; Banco Mundial, 1990 e 2001; IFAD, 2001). Aqui interessa destacar que, ao longo dos anos 1990, um conjunto de organismos internacionais passou a enfatizar o “combate à pobreza” como questão social central, 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 BM acompanhou e influenciou nesse movimento, passando a reconhecer a necessidade de criação de mecanismos de acesso à terra como forma de aumentar as “oportunidades” abertas aos pobres rurais e reduzir a sua “vulnerabilidade”. A distribuição de “ativos” (terra, por exemplo) passou a ser vista como um instrumento mais eficiente e barato no “combate à pobreza” do que transferências de renda permanentes. A verdade, porém, é que o novo enfoque pouco se materializou em políticas públicas (Schetjman & Parada, 2003).

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

Distribuição geográfica e magnitude financeira da política agrária do Banco Mundial

É difícil sistematizar as ações de política agrária do BM, dada a sua abrangência e a pouca transparência das operações. Mesmo assim, Suárez (2005) localizou, em 32 países, 45 operações de empréstimo realizadas desde 1990 para

projetos cujo componente central foi uma ou mais linhas de ação da política de terras. Somando-se projetos encerrados e em curso, observa-se a seguinte distribuição geográfica: a) América Latina e Caribe, 33,3%; b) Leste Europeu e a Ásia Central, 26,6%; c) leste da Ásia e região do Pacífico, 24,4%; d) África e Oriente Médio, 13,4%; e) sul da Ásia, 2,2%. Ainda que seja um levantamento preliminar, fica claro onde se concentra tal política. Até o momento, nada indica que tal configuração sofrerá alterações substanciais.

A expectativa do BM é a de que as diretrizes 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, materializando-se em projetos específicos. Portanto, há uma *ofensiva* do BM nessa área, lastreada no seu aporte financeiro. Isso torna-se mais visível quando se observa o volume de projetos aprovados recentemente. No período de 1990 a 1994, a diretoria do BM aprovou apenas três projetos de política de terras. Já no período de 1995 a 1999 foram aprovados dezenove projetos, totalizando US\$ 700 milhões. Nos quatro anos seguintes, foram aprovados 25 projetos, totalizando US\$ 1 bilhão. Por fim, em 2004, foram aprovados dois projetos para Honduras e um para o Malawi, as Filipinas e a Indonésia, respectivamente (Suárez, 2005, p.3).

Ao mesmo tempo que acelera a liberação de desembolsos – na verdade, empréstimos, que deverão ser pagos com os juros vigentes no mercado internacional –, o BM vem articulando em diversos países cursos e oficinas para agentes estatais diretamente responsáveis pela implementação de políticas de terra. Significa dizer que o BM 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 predefinido. Esse movimento expressa a tentativa de o BM exercer uma efetiva *direção intelectual e moral* sobre a definição da política agrária dos Estados nacionais.

A subordinação da política agrária ao circuito de valorização do capital agroindustrial

Quando se tem em vista apenas os documentos do BM que tratam da política agrária (Banco Mundial, 2003 e 2004; Deininger & Binswanger, 1998 e 1999), não ficam claros os nexos entre ela e a dinâmica econômica e produtiva no campo comandada por empresas agroindustriais, de maneira cada vez mais oligopolizada e internacionalizada (Rubio, 2003). Esses nexos só ficam nítidos quando são consideradas, também, as estratégias de desenvolvimento rural e alívio da pobreza preconizadas aos governos nacionais. O estudo da estratégia concebida para a região da América Latina e Caribe (Banco Mundial, 2002), por exemplo, mostra que a política agrária é, na verdade, subordinada ao objetivo central do crescimento agrícola, o qual deve ser atingido, principalmente, com o aumento da produtividade da terra. Não há, em todo documento, considerações

sobre políticas redistributivas, isto é, que atinjam parcelas do estoque de riqueza acumulado por uma minoria e modifiquem as relações de poder entre os grupos e classes sociais. De fato, esse tipo de política é terminantemente rejeitada pelo BM.

A subordinação da problemática agrária à dinâmica de reprodução ampliada do capital agroindustrial evidencia uma visão monetarista da terra rural, como se esta fosse tão-somente um fator de produção, bem puramente econômico, uma *commodity*, transacionável como qualquer outra mercadoria. Desconsidera-se que a terra tem um caráter multidimensional (político, econômico e cultural), razão pela qual o controle e os direitos de propriedade sobre ela expressam, antes de mais nada, relações de poder (El-Ghonemy, 2001; Barraclough, 2001; Borras Jr., 2004).

Além disso, em virtude daquela subordinação, impõe-se ao campesinato e ao conjunto da sociedade uma agenda de crescimento agrícola que demanda todo o pacote tecnológico comandado pelo capital (mecanização, insumos químico-minerais e, mais recentemente, biotecnologia), que é ecologicamente nefasto e economicamente sustentado por subsídios públicos e isenções fiscais. O predomínio desse tipo de modelo tecnológico exclui a grande maioria do campesinato, porque poupa mão-de-obra, é muito caro e demanda grande volume de produção. Apenas uma parte pode ser integrada subordinadamente nesse circuito. Tanto isso é verdade que, no limite, a única proposta do BM (Banco Mundial, 2002, p.14) para “aliviar” substantivamente a pobreza no campo é a pura e simples “migração assistida” para as cidades. Nessa lógica, somente os agricultores mais “aptos” e “eficientes” – segundo os critérios do BM – deveriam permanecer na atividade agrícola. Daí a necessidade de maximizar as transações de compra e venda e arrendamento de terras, de modo a favorecer o livre fluxo de força de trabalho. Trata-se, evidentemente, de uma proposta que reproduz, como se fosse uma solução “técnica” e “universal”, a visão de mundo altamente exclusivista da burguesia agroindustrial e suas ramificações financeiras.

Pontos principais do argumento

Mostrou-se, ao longo do texto, que a atual política agrária do BM consiste em quatro grandes linhas de ação: a) estímulo a relações de arrendamento, como prioridade máxima; b) estímulo a relações de compra e venda de terras; c) privatização e individualização de direitos de propriedade em fazendas coletivas ou estatais; d) privatização de terras públicas e comunais. Para implementá-las, o BM vem estimulando a mudança das legislações agrárias e aumentando a liberação de empréstimos para os governos nacionais, para favorecer a montagem de um novo aparato gerencial, de modo a criar as condições legais e administrativas para a livre transação mercantil da terra e a atração de capital privado para o campo.

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 de o 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 à qual o enfoque pró-mercados de terra serviu como uma diretriz abrangente; d) a necessidade de criar mecanismos e formas de controle ou neutralização dos conflitos agrários, cujo acúmulo ou radicalização fossem considerados potencialmente disruptivos à ordem política e/ou aos interesses econômicos vigentes; e) a necessidade de dar algum tipo de resposta à elevada incidência da pobreza no meio rural, em boa medida agudizada pelo impacto negativo das políticas de ajuste estrutural no tecido econômico e social do espaço agrário; 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 precondições 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 BM, o destaque a respeito da necessidade de a direção do BM 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 estratégico de políticas do BM.

Notas

- 1 Sobre o Banco Mundial, 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, consulte-se Melmed-Sanjak & Lavadenz (2002), Deininger (2001a), Gordillo (2002), União Européia (2004), Groppo et al. (2003), BID (1998) e IFAD (2001).
- 2 As Estratégias de Assistência aos Países são elaboradas pelo BM e aprovadas pela sua diretoria para cada “cliente” com certa periodicidade. São documentos de planejamento e de compromisso político, pois estabelecem as macroorientações que balizam a aprovação de qualquer operação de empréstimo.

Referências bibliográficas

- ARAÚJO, A. B. de. *O governo brasileiro, o BIRD e o BID: cooperação e confronto*. Brasília: IPEA, n.131, 1991.
- BANCO INTERAMERICANO de Desenvolvimento. *Perspectivas sobre mercados de terras rurales en América Latina*. Informe Técnico n.124. Departamento de Desarrollo Sostenible, 1998.
- BANCO MUNDIAL *Informe sobre el desarrollo mundial – La pobreza*. Washington D.C., 1990.
- _____. *Effective implementation: key to development impact – report of the World Bank’s portfolio management task force*. Washington D.C., 1992.
- _____. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*. Washington D.C., 1996a.
- _____. *Qué significa para el Banco Mundial la reforma del Estado?* Washington D.C., 1996b.
- _____. *Rural development: from vision to action – a sector strategy*. Washington D.C., 1997a.

- BANCO MUNDIAL *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*. Washington D.C., 1997b.
- _____. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000-2001*. Washington D.C., 2001.
- _____. *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, 2002.
- _____. *Land policies for growth and poverty reduction*. Washington D.C., 2003.
- _____. *Colombia: land policy in transition*. Report n. 27942-CO, Rural Development Unit, Latin America Region, January, 2004
- BARANYI, S.; DEERE, C. D.; MORALES, M. *Tierra y desarrollo en América Latina*. Perspectivas sobre la investigación sobre políticas. Ottawa: The North-South Institute/ International Development Research Centre, 2004.
- BARRACLOUGH, S. A reforma agrária nos países em desenvolvimento: o papel do Estado e de outros agentes. In: TEÓFILO, E. (Org.) *A economia da reforma agrária: evidências internacionais*. Brasília: MDA/CNDRS/NEAD, Estudos NEAD, n.5, 2001.
- BERNSTEIN, H. Land reform: taking a long(er) view. *Journal of Agrarian Change*, v.2, n.4, october, 2002.
- _____. “Changing before our eyes”: agrarian questions and the politics of land in capitalism today. *Journal of Agrarian Change*, v.4, n.1-2, January- April, 2004.
- BINSWANGER, H. The political implications of alternative models of land reform and compensation. In: VAN ZYL, J.; KIRSTEN, J.; BINSWANGER, H. (Ed.) *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Draft Manuscript, 1995a (publicado em 1996 por Oxford University Press).
- _____. Rural development and poverty reduction. In: VAN ZYL, J.; KIRSTEN, J.; BINSWANGER, H. (Ed.) *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Draft Manuscript, 1995b (publicado em 1996 por Oxford University Press).
- BINSWANGER, H.; DEININGER, K. South African land policy: the legacy of history and current options. In: VAN ZYL, J.; KIRSTEN, J.; BINSWANGER, H. (Ed.) *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Draft Manuscript, 1995 (publicado em 1996 por Oxford University Press).
- BINSWANGER, H.; ELGIN, M. Quais são as perspectivas para a reforma agrária? *Pesquisa e Planejamento Econômico*, IPEA, v.19, n.1, abril 1989.
- BOBROW-STRAIN, A. (Dis)Accords: the politics of market-assisted land reforms in Chiapas, Mexico. *World Development*, v.32, n.6, p.887-903, 2004.
- BORÓN, A. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- _____. *Las “reformas del Estado” en América Latina: sus negativas consecuencias sobre la inclusión social y la participación democrática*. Buenos Aires: Clacso, 2004.
- BORRAS Jr., Saturnino M. *Rethinking redistributive land reform: struggles for land and power in the Philippines*. The Hague, PhD Thesis, Institute of Social Studies, 2004.
- BURKI, S. J.; PERRY, G. *The long march: a reform agenda for Latin America and the Caribbean in the next decade*. Washington D.C.: World Bank, 1997.

- BURKI, S. J.; PERRY, G. *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington D.C.: World Bank, 1998.
- BYRES, T. Introduction: contextualizing and interrogating the GKI case for redistributive land reform. *Journal of Agrarian Change*, v.4, n.1-2, p.1-16, January-April 2004.
- CARTER, M. Old questions and new realities: land in post-liberal economies. In: ZOOMERS, A.; VAN DEN HAAR, G. (Ed.) *Current land policy in Latin America: regulating land tenure under neo-liberalism*. Amsterdam: KIT Publishers/Iberoamericana/Vervuert Verlag/Royal Tropical Institutes, 2000.
- _____. *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, 2002.
- _____. Viejos problemas y nuevas realidades: la tierra y la investigación sobre políticas agrarias en América Latina y el Caribe. In: TEJO, P. (Org.) *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*. Santiago de Chile: Naciones Unidas/Cepal/GTZ, 2003. v.1.
- CARTER, M.; SALGADO, R. Land market liberalization and the agrarian question in Latin America. In: JANVRY, A. de; SADOULET, E.; GORDILLO, G.; PLATEAU, J.-P. (Ed.) *Access to land, rural poverty, and public action*. London: Oxford University Press, 2001.
- CGRA – Campanha Global pela Reforma Agrária. *Comentario sobre las políticas de tierra y desarrollo rural del Banco Mundial*. 2004. Disponível em: <www.cadm.org>.
- CNOC – Coordenadora Nacional de Organizaciones Campesinas. *Propuesta de reforma agraria integral*. Guatemala, maio 2004. Disponível em: <www.fmra.org>.
- DEININGER, K. Fazendo a reforma agrária negociada funcionar: experiência inicial da Colômbia, Brasil e África do Sul. In: LEITE, P. S. (Org.) *Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília: MDA/NEAD, 2000.
- _____. *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 2001b.
- DEININGER, K.; BINSWANGER, H. *The evolution of the World Bank's land policy*. Washington D.C., 1998.
- _____. The evolution of the World Bank's land policy: principles, experience and future challenges. *The World Bank Research Observer*, v.14, n.2, agosto 1999.
- DEININGER, K.; BINSWANGER, H.; FEDER, G. Poder, distorções, revolta e revoltas nas relações de terras agrícolas. In: TEÓFILO, E. (Org.) *A economia da reforma agrária: evidências internacionais*. Brasília: Estudos NEAD, 2001. n.5.
- DEININGER, K.; FEDER, G. *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, 2002.
- DEININGER, K.; SQUIRE, L. *New ways of looking at old issues: asset inequality and growth*. Washington D.C., 1998.

DE JANVRY, A.; SADOULET, E. Access to land and land policy reforms. In: JANVRY, A. de; SADOULET, E.; GORDILLO, G.; PLATEAU, J.-P. (Ed.) *Access to land, rural poverty, and public action*. London: Oxford University Press, 2001.

_____. *Land reforms in Latin America: ten lessons toward a contemporary agenda*. 2002. Disponível em: <www.worldbank.org>.

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

DEMARAIS, Annette. The Vía Campesina: consolidating an international peasant and farm movement, *Journal of Peasant Studies*, n. 29, v.2, 2002.

ECHEVERRÍA, R. *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, 1998.

EDWARDS, S. *Crisis y reforma en América Latina*. Buenos Aires: Emecé Editores, 1997a.

_____. El mal desempeño de las economías latinoamericanas. *Estudios Públicos*, v.67, 1997b.

_____. *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, 2002.

EL-GHONEMY, M. R. The political economy of market-based land reform. In: KRISHNA, B. G. (Ed.) *Land reform and peasant livelihoods: the social dynamics of rural poverty and agrarian reforms in developing countries*. London: ITDG Publishing, 2001.

GORDILLO, G. *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 2002.

_____. *La FAO y la reforma agraria en América Latina: hacia una nova visión*. FAO, 1997.

FIAN et al. Declaración de Bonn sobre acceso a la tierra. Resolução final do seminário Acceso a la tierra: reformas agrarias inovadoras para la sustentabilidad y la reducción de la pobreza, 23 de março, 2001.

FMRA – FORO MUNDIAL SOBRE LA REFORMA AGRARIA. La reforma agraria y los recursos naturales: una exigencia de los pueblos. Valencia, Declaración Final, 8 de dezembro, 2004.

GROPPO, P. Novos instrumentos para a reforma agrária: uma visão internacional. In: LEITE, P. S. (Org.) *Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília: MDA/NEAD, 2000.

GROPPO, P. et al. FAO in agrarian reform. *Land Reform*, n.2, 2003.

IFAD. *Rural poverty report: the challenge of ending rural poverty*. 2001. Disponível em: <www.ifad.org>.

LEHER, R. *Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza*. São Paulo, 1998. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo.

- LICHTENSZTEJN, S.; BAER, M. *O FMI e o Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- MELMED-SANJAK, J.; LAVADENZ, I. *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 2002.
- MENDONÇA, E. L. de. *A pobreza no Brasil: medidas e sentidos*. Rio de Janeiro, 2000. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. *Programa de reforma agrária*. São Paulo, Caderno de Formação, n. 23, 2. ed., 1996.
- NAÍM, M. Transição para o regime de mercado na América Latina: dos choques macroeconômicos à terapia institucional. In: LANGONI, C. G. (Org.) *A Nova América Latina*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- PEREIRA, J. M. M. *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, 2004. Dissertação (Mestrado) – CPDA, Universidade Federal do Rio de Janeiro. (Disponível em: <www2.liphis.com e www.fmra.org>).
- RUBIO, Blanca. *Explotados y excluidos: los campesinos latinoamericanos en la fase agro-exportadora neoliberal*. México, D.F.: Plaza y Valdés Editores, 2. ed., 2003.
- SAPRIN. *Las políticas de ajuste estructural en las raíces de la crisis económica y la pobreza: una evaluación participativa multi-nacional del ajuste estructural*. Washington D.C., abril 2002.
- SCHEJTMAN, A.; PARADA, S. *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, n.27, 2003.
- SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: HADDAD, S. et al. (Org.) *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- STIGLITZ, J. Distribuição, eficiência e voz: elaborando a segunda geração de reformas. In: TEÓFILO, E. (Org.) *Distribuição de riqueza e crescimento econômico*. Brasília: MDA/CNDRS/NEAD, 2000.
- _____. El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. *Revista de la Cepal*, agosto 2003.
- SUÁREZ, S. M. *Política de tierras y desarrollo rural del Banco Mundial*. FIAN Internacional, janeiro, 2005.
- TEJO, P. Obstáculos en la activación de los mercados de tierras de la región. In: _____. (Org.) *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*. Santiago de Chile: Nações Unidas/Cepal/GTZ, 2003. v.3.
- UNIÃO EUROPÉIA. *Lineamientos de política de tierras de la EU*. Equipo de trabajo de la EU sobre Tenencia de la Tierra, borrador final para consulta, 26 janeiro 2004.
- VAN DEN BRINK, R. *Land policy and land reform in Sub-Saharan Africa: consensus, confusion and controversy*. Washington D.C., 2003. (Disponível em: <www.worldbank.org>).

VAN ZYL, J.; KIRSTEN, J.; BINSWANGER, H. (Ed.) *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Draft Manuscript, 1995 (publicado em 1996 por Oxford University Press)

VIA CAMPESINA. Histórico, linhas políticas internacionais e projeto popular para a agricultura brasileira. São Paulo, junho, 2002.

VILAS, C. M. Más allá del “Consenso de Washington”? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional. *Reforma y Democracia*, n.18, outubro 2000.

_____. *Estado y desarrollo después del desguace*. Notas para una reforma política del Estado. Texto apresentado no Segundo Congresso Argentino de Administración Pública, Córdoba, 27-29 de novembro de 2003. Disponível em: <www.aaeap.org.ar> .

WILLIAMSON, J. Reformas políticas na América Latina na década de 80. *Revista de Economía Política*, v.12, n.1, janeiro-março 1992.

WOOD, E. M. Trabajo, clase y Estado en el capitalismo global. *Observatorio Social de América Latina*, n.1, Clacso, 2000.

WOOD, E. M. *A origem do capitalismo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

WOOD, E. M. *Democracia contra capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2003.

RESUMO – Discute-se a atual política agrária do Banco Mundial sob cinco aspectos: as matrizes políticas que lhe dão suporte, sua base intelectual, as linhas de ação que desenvolve, as atualizações estratégicas operadas nos anos 1990 e, por fim, sua distribuição geográfica e sua magnitude financeira. Para tanto, abordam-se as reformas estruturais, que subordinam e orientam as ações específicas para a área agrária. Depois, discutem-se o enfoque pró-mercado de terras e a visão sobre o papel do Estado dele decorrente. Em seguida, analisa-se em que consiste tal política agrária, localizando-se em que regiões do mundo o Banco concentra a sua ação.

PALAVRAS-CHAVE: Política agrária, Reformas estruturais, Mercados de terra.

ABSTRACT – The current world bank land policy is discussed under five aspects: the political matrixes that give it support, its intellectual base, the lines of action that it develops, the strategic updates operated through the nineties and, at last, its geographic distribution and financial magnitude. For that, we discuss the structural reforms that subordinate and orient the formulation of programs and specific projects for the agrarian area. Afterwards, the pro-land market approach and the deriving vision of the role of the State are discussed. Finally, we analyze what this land policy consists of, locating in what regions of the world the Bank concentrates its action.

KEYWORDS: Land policy, Structural reforms, Land markets.

João Márcio Mendes Pereira é historiador, doutorando em História na Universidade Federal Fluminense. Tem, no prelo, o livro *A A reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão: fundamentos, objetivos, contradições e perspectivas* (Hucitec).

@ – joao_marcio1917@yahoo.com.br

Recebido em 29.6.2005 e aceito em 6.10.2005.