

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MODELO DE REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO DO BANCO MUNDIAL: IMPLICAÇÕES PARA A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL MODELO DE REFORMA AGRÁRIA BASADA EN EL MERCADO DEL BANCO MUNDIAL: IMPLICACIONES PARA LA REFORMA AGRARIA EN BRASIL

THE INSTITUCIONALIZATION OF WORLD BANK'S MARKET-ASSISTED LAND REFORM: IMPLICATIONS FOR LAND REFORMS PROGRAMS IN BRAZIL

Marcel Petrocino Estevesⁱ

Resumo: Este estudo visa analisar as implicações da reforma agrária de mercado, sendo que os cadastros de terras georreferenciados assumem um papel fundamental para a execução dos programas segundo o Modelo defendido pelo Banco Mundial. É caracterizado pelo financiamento para compra e venda de terras de forma voluntária entre agentes privados, sem que ocorra a desapropriação. São identificadas as linhas de atuação do organismo, dentre as que requerem mudanças nas legislações agrárias permitindo condições legais para fomentar o mercado de terras, inclusive as que envolvem o cadastro, registro e demarcação de terras. No Brasil, programas de responsabilidade do governo federal iniciaram sua execução seguindo o MRAM em 1997 e segue a mesma lógica com o ainda vigente Programa Nacional de Crédito Fundiário.

Palavras-chave: Reforma agrária de mercado. Cadastro de terras. Banco Mundial

Abstract: This study aims to analyze the implications of market-assisted land reform programs, being that the georeferenced land registers play a fundamental role in the execution of programs according to the World Bank model. It's characterized by financing for the voluntary purchase and sale of land between private agents, without expropriation. The lines of action of the body are identified, among which require changes in agrarian legislation allowing legal conditions to foster the land market, including those involving land registration, registration and demarcation. In Brazil, the federal government programs began their implementation following the model in 1997 and follow the same logic with the current "Programa Nacional de Crédito Fundiário".

Key words: Market-Assisted Land Reform. Land registry. World Bank

Resumen: Este estudio tiene como objetivo analizar las implicaciones de la reforma agraria basada en el mercado, puesto que los catastros asumen condición fundamental para ejecución de los programas según el Modelo preconizado por el Banco Mundial. El modelo es caracterizado por el financiamiento para la compra y venta voluntaria, sin expropiación. Las líneas de acción fueron identificadas y, de éstas, aquéllas que requieren cambios en la legislación agraria que posibilitan condiciones legales para fomentar el mercado de tierras. En Brasil, programas de responsabilidad del Gobierno Central empezaron su ejecución siguiendo el modelo de Banco Mundial desde 1997 y de acuerdo con la misma lógica del programa aún vigente "Programa Nacional de Crédito Fundiário".

Palabras-clave: Reforma agraria basada en el mercado; Catastro de tierras; Banco Mundial.

Introdução

Busca-se analisar as políticas agrárias orientadas pelo Modelo de Reforma Agrária de Mercado (MRAM) preconizado pelo Banco Mundial e as implicações decorrentes das particularidades existentes nas relações históricas de propriedade fundiária e na formação socioespacial do Brasil. Caracterizado pelo financiamento para compra e venda de terras em caráter voluntário entre agentes privados, sem que ocorra a desapropriação, gerando consequências sociais perversas. São requeridas mudanças nas legislações agrárias, permitindo condições legais e administrativas para fomentar o mercado de terras (e atração de capital para o campo), incluindo nesse conjunto de medidas aquelas que envolvem o cadastro, registro e demarcação de terras.

O termo MRAM adotado contempla variações semânticas assumidas pelo Banco Mundial ou autores que defendem seus pressupostos, como “reforma agrária negociada”, “reforma agrária assistida pelo mercado”, “*market-assisted land reform*”, e “administrada pela comunidade”. Contempla ainda, em alguns casos, a “reforma agrária redistributiva” (BANCO MUNDIAL, 2003a) quando o termo se refere, de fato, à reforma agrária de mercado que o Banco Mundial reconhece a pertinência de realização de redistribuir as terras em países notadamente identificados pelas altas concentrações fundiárias e de renda, todavia encaminha a questão como uma maneira de conduzir a reforma agrária em transações negociadas ou voluntárias entre compradores e vendedores, como a que estava em curso em meados da década de 1990 na Colômbia, Brasil e Guatemala (BANCO MUNDIAL, 1997).

As condições para a aplicação do modelo no Brasil remontam à década de 1980, no contexto do processo de redemocratização e de abertura política do país, ao ser retomada a questão agrária na agenda política. Os acirramentos de conflitos no campo são acompanhados pela criação de novas organizações e movimentos sociais associados às demandas por acesso à terra, como os sem terra, seringueiros, atingidos por barragens dentre outros. Após a realização do 1º Congresso Nacional do Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), em 1985, com o lema “ocupação é a única solução”, é aprovado no mesmo ano pelo governo do presidente José Sarney o I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), quando já se discutia a uma mudança fundiária baseada na adesão voluntária entre as partes a um contrato, a partir de um programa seguindo as regras de mercado e tendo o Estado como regulador (MEDEIROS, 2003) e não interventor (como na forma da desapropriação). Em outros países já existiam

experimentos iniciados sob essa lógica, estimulados pelo Banco Mundial, como na Colômbia e África do Sul, com o objetivo de proporcionar o acesso à terra por meio do mercado.

As implicações analisadas das políticas agrárias sistemáticas promovidas pelo Banco Mundial para o Brasil e para a América Latina apontam que, além de seu caráter neoliberal, ignoram as particularidades de cada *formação socioespacial* (SANTOS, 1977). A propriedade fundiária, tomada como uma *forma-conteúdo* (SANTOS, 1996) diz respeito a uma norma, mas também é uma rugosidade que condiciona a implementação de determinados elementos materiais no território; inibe determinados usos e impõem relações de poder econômico, político e social sobre a terra.

Foi a partir da identificação das principais linhas de atuação da agenda de políticas do Banco Mundial que o cadastro fundiário georreferenciado, baseado nas tecnologias da informação, pôde ser evidenciado como uma etapa necessária para a materialização de diferentes programas orientados pelo MRAM, exigindo a investigação sobre as alterações realizadas no cadastro de terras.

As frentes de atuação do Banco Mundial identificadas exigiram mudanças nas legislações agrárias, permitindo condições legais e administrativas para fomentar o mercado de terras (e atração de capital para o campo), incluindo nesse conjunto de medidas aquelas que envolvem o cadastro, registro e demarcação de terras. Torna-se necessário, portanto, distinguir as racionalidades no modelo preconizado pelo Banco Mundial e a reforma agrária conduzida pelo Estado como política pública redistributiva (baseada na função social da propriedade e na desapropriação), relacionando o cadastro de terras com as demais ações das políticas agrárias executadas.

O MRAM e a agenda do Banco Mundial

A Reforma Agrária de Mercado é um modelo promovido pelo Banco Mundial (SAUER, 2004, 2006) aplicado em países “em desenvolvimento” com grande concentração fundiária, inclusive o Brasil, “reconhecido internacionalmente pelos problemas históricos de distribuição de terras” (CAVALCANTE & FERNANDES, 2008, p. 21). Não há desapropriações. O Estado atua na operacionalização do acesso à terra pelo financiamento para compra e venda de caráter voluntário, em que os proprietários são pagos em valores de mercado, com elaboração de políticas agrárias em consonância com medidas neoliberais.

De acordo com Fernandes (2000, 2010), os principais elementos da questão agrária são o conflito pela terra e a contradição estrutural do capitalismo (produzindo a concentração da riqueza e a expansão da miséria), produtora das desigualdades decorrentes, segundo Martins (1981), da sujeição da renda ao capital. Os critérios de apropriação da propriedade privada da terra definem, segundo Paulino (2011) uma “modalidade de capitalismo distinta, a rentista, instaurada por meio de alianças entre terra e capital, como propõe Martins (1994)” (PAULINO, 2011, p. 112). Na década de 1990, a corrente teórica sobre o problema agrário, denominada como paradigma do *capitalismo agrário* (ABRAMOVAY, 1992), colocou em evidência a questão agrária como supostamente insolúvel no capitalismo, exigindo então a integração ao mercado dos pequenos agricultores e daqueles que buscavam o acesso à terra. Nesse contexto, se insere a chamada reforma agrária de mercado.

A partir do reconhecimento da necessária desconcentração fundiária, o MRAM atua em duas frentes simultâneas e complementares: i) o modelo defendido pelo Banco Mundial, marcado pela ação do Estado na transação patrimonial, por intermédio de um financiamento para compra e venda de caráter voluntário entre agentes privados (BORRAS, 2004) sem que ocorra a desapropriação; e ii) promoção da crítica da Reforma Agrária executada pelo Estado e baseada na desapropriação, conforme elucidado por Christiansen & Van Den Brink (1994), Deininger & Binswanger (1999), Deininger (2001) e Banco Mundial (2002a).

A agenda de políticas agrárias do Banco Mundial pode ser agrupada em suas principais linhas de atuação: i) incentivo às relações de arrendamento e compra e venda de terras; ii) privatização e individualização de direitos de propriedade (coletivas ou estatais); e iii) privatização de terras públicas e comunais. Essas frentes de atuação requerem mudanças nas legislações agrárias, permitindo condições legais e administrativas para fomentar o mercado de terras (e atração de capital para o campo), incluindo nesse conjunto de medidas aquelas que envolvem o cadastro, registro e demarcação de terras.

Pereira (2010) aponta três correntes principais no debate internacional sobre o MRAM. A primeira, representada pelo Banco Mundial e autores locais, corresponde à defesa das potencialidades do modelo e que atribui os problemas observados nos programas a questões operacionais (DEININGER & BINSWANGER, 1999; BANCO MUNDIAL, 2003a; BUAINAIN, *et al.*, 2000; TEÓFILO, 2003). A segunda corrente também defensora e favorável à execução do MRAM, buscando as condições que levassem à consolidação de políticas de desenvolvimento rural que permitissem a consolidação de um mercado de terras. Contudo, apontam ressalvas decorrentes de seu elevado custo de execução e da dificuldade de alcançar escala por indenizar os proprietários de terra em valores de mercado (JARAMILLO, 1998). A

terceira vertente diz respeito às críticas ao Modelo a partir dos resultados dos programas observados em diferentes países, inclusive o Brasil, que evidenciam resultados regressivos e as relações do Modelo com as políticas neoliberais. (BUAINAIN, *et al.*, 2000; PEREIRA, 2010).

São diversos os exemplos de países nos quais o Banco Mundial atuou nas ações de cadastro, registro e demarcação de terras. Na América Latina, podem ser citados como exemplos: Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária, no Brasil; *Dirección Nacional de Avalúos y Catastros*, no Equador (FONDO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA, 2005); *Plan Nacional de modernización de los registros de propiedad y catastro*, executado pelo *Centro Nacional de Registros*, em El Salvador (Banco Mundial, 2002b, p. 03-04); *Proyecto Nacional de Administración de Tierras*, na Bolívia (VALDIVIA, 2002).

O papel do cadastro de terras na execução do MRAM.

O cadastro de terras assume um papel fundamental para a execução das políticas agrárias que seguem o MRAM:

A administração de terras poderia ser considerada como um conjunto de serviços que auxilia a transformar o sistema de posse de terras de um determinado país em normas aceitas socialmente e operacional (com capacidade de registro e transferência). A provisão de serviços de administração de terras, deste modo, deveria ser considerada um elemento fundamental para uma segurança sólida e duradoura da posse e do bom funcionamento dos mercados de terras (SANJAC & LAVANDENZ, BANCO MUNDIAL: 2002, p. 02-03).

Rosset (2004) apresenta uma sistematização das políticas agrárias de diferentes países, que seguem uma sequência de ações (Figura 1). A primeira etapa envolve a titulação, registro e mapeamento da terra. É desta forma que o georreferenciamento (ou a reforma do cadastro rural) é apontado como uma etapa necessária para a implementação da reforma agrária de mercado.

Figura 1: Escada de reformas das políticas agrárias do Banco Mundial



Fonte: Rosset (2004, p. 18)

O Estado exerce uma função de elo entre as ações verticais e hierárquicas do MRAM e os agentes diretamente envolvidos (proprietários fundiários interessados em vender suas terras¹ e demandantes de terras que aderem aos programas). Se, por um lado, o Estado é um agente necessário para promover uma política neoliberal articulada com o Banco Mundial (1998), por outro lado, esse mesmo agente é o único que pode reverter essa situação e praticar uma reforma agrária tal como prevista na Constituição. Cabe destacar a necessária compreensão das particularidades das diferentes formações socioespaciais, em especial em relação à propriedade privada e às demais formas de acesso à terra (por exemplo, títulos inalienáveis). Dentre as ingerências existentes, podem ser citados casos do Brasil², no México³, na Guatemala e na Colômbia⁴.

O cadastro de terras pode representar uma reação tanto ao processo histórico de concentração fundiária e ações ilícitas no campo, quanto ao modelo de reforma agrária de mercado, evidenciando e dando publicidade às injustiças, inclusive para reestruturar o Imposto

¹Rosset (2004) afirma que muitos proprietários fundiários encontraram no MRAM uma oportunidade ideal para se desfazer de terras ruins ou improdutivas, recebendo pagamento à vista, a preços bastante vantajosos. Todo o ônus recai nos compradores, que não conseguem produzir e, muito menos, arcar com as dívidas contraídas.

²No Brasil, podem ser apontados os Programas Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário (ESTEVES, 2010). Segundo Buainain *et al.* (2000, 2003), a expressiva adesão ao Cédula da Terra se deu em função de ser a única alternativa de acesso à terra aos trabalhadores rurais contemplados. Porém, grande parte dos imóveis comprados estavam abandonados ou subutilizados (PEREIRA, 2004). No Programa Crédito Fundiário, foram adquiridas propriedades acima de 15 módulos fiscais, adquirindo-se, inclusive, latifúndios improdutivos e passíveis de desapropriação (SAUER, 2004).

³No México ocorreu a privatização de terras comunais, envolvendo a titulação individual dos *ejidos*, como evidenciados por Tanaka (2004).

⁴O arrendamento de terras adquiridas pelo MRAM na Guatemala foi estimulado pelo governo central (PEREIRA, 2010); na Colômbia, as desapropriações foram interrompidas em 1996, restando apenas as compras de terras pelo Estado e o MRAM.

Territorial Rural (ITR), cujo objetivo inicial de servir de instrumento para a desconcentração da terra nunca foi alcançado⁵.

O processo que envolve cadastro, registro e titulação de terras pode atender à forma legítima da retomada de terras devolutas, apropriadas ou utilizadas indevidamente. Todavia, se empregado a processos de assentamento em domínios duvidosos ou em situação de conflito e combinado com a titulação alienável, poderá significar a possibilidade de legitimação da ocupação indevida de terras públicas.

A crítica ao MRAM e as possibilidades latentes nos cadastros de terras na reação ao processo histórico de concentração fundiária.

As duas últimas décadas foram marcadas pelo aumento das ações do Banco Mundial voltadas a implantar políticas públicas agrárias em países da América Latina, Ásia, África e do leste europeu. A distribuição geográfica da política agrária do Banco Mundial ocorre, segundo dados sistematizados por Suarez (2005) *apud* Pereira (2006) entre 1990 e 2005, em 32 países que somavam 45 operações de crédito para projetos voltados a políticas fundiárias. Segundo esses autores, a maior concentração desses projetos, encerrados ou em andamento, está nos países da América Latina e Caribe (33,3% do total). No Brasil, programas de responsabilidade do governo federal iniciaram sua execução seguindo o Modelo de Reforma Agrária de Mercado desde 1997 (e ainda vigentes), como, por exemplo, o Programa Nacional de Crédito Fundiário, Banco da Terra e Cédula da Terra.

A primeira experiência no Brasil se deu em projeto-piloto no Estado do Ceará, denominado Reforma Agrária Solidária (projeto São José), em 1996. O governo estadual criou o Fundo Rotativo de Terras do Estado do Ceará (Lei Estadual nº 12.614, DE 07 de agosto de 1996) destinando 4 milhões de reais aos 6 milhões de reais aportados por acordo de empréstimo internacional com o BIRD destinados à compra de 40mil ha de terras para atender 800 famílias. Segundo apurado por Pereira (2010), foi executada a compra de 44 imóveis correspondentes a 23.662 ha destinados a 694 famílias.

Em seguida, a iniciativa foi ampliada para os estados de Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Maranhão e do Ceará em outro acordo de empréstimo internacional junto ao BIRD, em 1997, denominado Projeto Piloto Cédula da Terra, visando financiar a compra de terras a 15 mil famílias durante quatro anos (BANCO MUNDIAL, 2003b), de forma a criar

⁵ Souza (2007) evidencia a lógica patrimonialista do Estado na conivente subtributação e sonegação do ITR baseado em informações declaratórias, situação que perdura atualmente.

condições para implantar o Modelo em todo o país. Caso o projeto piloto demonstrasse a viabilidade da reforma agrária de mercado assim como as estimativas de custos, o programa “poderia atender um milhão de famílias em menos de seis anos” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 7). O Fundo de Terras e da Reforma Agrária (FNRA) é aprovado com a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998⁶ com a financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural, prevendo seu financiamento inclusive com recursos oriundos de empréstimos de instituições financeiras e internacionais (conforme Art. 2º, X).

Posteriormente à aprovação do Decreto 4.892 de 25 de novembro de 2003 que regulamentou a Lei Complementar nº 93, foi arquivado o Projeto de Lei do Senado nº405 de 2005⁷, que buscava incluir um dispositivo na Lei Agrícola (Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991) para utilizar recursos do crédito fundiário inclusive para aquisição de áreas não produtivas e aquisição de propriedades rurais por agricultores familiares já beneficiários do programa, sendo recusado por conta do objeto já ser regulado em outros dispositivos e contrariava regras já estabelecidas para aquisições de terras, inclusive de áreas passíveis de desapropriação.

Como observado por Pereira (2010) a liberação dos recursos pelo BIRD demorou mais de dois anos e os recursos não foram direcionados ao programa Banco da Terra, mas ao programa conhecido como Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural demandado pela Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).

De acordo com o Parecer do PLS nº 405 de 2005:

No final de 2003, foi lançado, por meio do Decreto nº 4.892, de 25 de novembro de 2003, novo programa de crédito fundiário em substituição ao programa existente, que foi suspenso em janeiro daquele ano, em razão de denúncias de irregularidades em sua execução.

De acordo com o Governo Federal, o novo programa seria marcado por um maior controle social e transparência, com três linhas distintas de atuação: consolidação da agricultura familiar, combate à pobreza rural e apoio à juventude rural.

O referido Decreto nº 4.892, de 2003, além de revogar o Decreto nº 3.475, de 19 de maio de 2000, criou novo regulamento para a Lei Complementar nº 93, de 1998, que instituiu o Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra – e dá outras providências, inclusive com respeito àqueles pontos propostos pelo PLS nº 405, de 2003 (PARECER DO SENADO FEDERAL Nº 2.200 de 2005).

⁶ Lei Complementar nº 93 de 04 de fevereiro de 1998, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp93.htm

⁷ Conforme Parecer do Senado Federal Nº 2.200 de 2005, Despacho PLS nº 405 de 24 de novembro de 2005.

As quatro iniciativas: Reforma Agrária Solidária, Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário materializaram a reforma agrária assistida pelo mercado no Brasil (PEREIRA, 2010; PEREIRA E SAUER, 2011).

Pereira e Sauer (2011), ao analisarem os resultados dos programas de reforma agrária de mercado, o projeto piloto Cédula da Terra (1997-2002) e sua continuidade, com o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), apontam a partir de pesquisas empíricas algumas das razões pelas quais os programas não foram bem sucedidos em prover um modelo de acesso à terra que poderia ser replicado em maior escala, diferentemente do que é afirmado pelo Banco Mundial. Apesar disso, o modelo tido como alternativa à reforma agrária segue em curso no Brasil, desde 2003, com a criação do PNCF.

O BIRD afirma que a experiência do programa Cédula da Terra passível de ser replicado em maior escala como modelo preferencial de acesso à terra por trabalhadores rurais sem terra ou com terra insuficiente para sua reprodução social. Todavia, diferentes estudos, inclusive alguns financiados pelo próprio BIRD, contestam o diagnóstico oficial dos resultados obtidos.

De acordo com relatório que apresenta a atual política agrária e suas estratégias (BANCO MUNDIAL, 2003a) era desejável que sua política seja adotada por um maior número de países ou governos subnacionais em projetos específicos. O aporte de recursos dessas operações de crédito aumentou gradativamente (BANCO MUNDIAL, 2003a; PEREIRA, 2006) assim como em outros projetos para zonas rurais, passando de 5 bilhões de dólares no ano (fiscal) de 2002 para mais de 7 bilhões de dólares em 2004 (FIAN, 2007).

Os programas que seguem o MRAM têm no cadastro de terras um elemento da densidade técnico-informacional do espaço geográfico que evidencia as novas formas de uso, organização e regulação do território. Para que essa interpretação seja operacionalizada, o espaço geográfico é entendido como a transformação do meio pelo trabalho, um híbrido de formas de materialidades e de formas de ações. O espaço geográfico pode ser entendido como um “conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações” (SANTOS, 1996, p. 19). O conjunto de ações envolvidas na agenda da política agrária do Banco Mundial envolve um conjunto de normatizações para a sua materialização em cada país. Contudo, há diferentes estágios de sua materialização e os eventos são realizados nos lugares de diferentes formas e com temporalidades distintas para cada formação socioespacial.

O cadastro de terras pode revelar um dos aspectos da forma e do papel que a informação assume no atual *período técnico-científico e informacional* (SANTOS, 1996). Os dados produzidos pelos órgãos do Estado que administram os sistemas de cadastros têm sido elaborados com financiamento parcial do Banco Mundial e constituem-se em uma informação

não banal. Seu caráter fragmentado dificulta a inteligibilidade de um dos aspectos materiais do uso do território e permite ações por diferentes agentes que fazem uso dessa condição, nas diversas políticas públicas que contemplam as ações de cadastro, demarcação, titulação de terras (tanto públicas como privadas), mercado de terras e reforma agrária.

O cadastro, portanto, é um elemento da densidade técnico-informacional e uma norma que orienta novas formas de uso, organização e regulação do território. Segundo Ramos & Castillo (2010):

A organização do território revela o conjunto de possibilidades de ação contidas na quantidade, qualidade, distribuição e arranjo de objetos naturais e técnicos num compartimento político do espaço geográfico; desse conjunto de possibilidades, aquelas que passam da condição de latência para a condição de existência, ou seja, que efetivamente se realizam, constituem o uso do território, resultante de um jogo de forças políticas, econômicas e sociais (RAMOS & CASTILLO, 2010, p. 5).

Logo, o cadastro de terras, baseado nos sistemas técnicos atuais, pode representar uma reação ao processo histórico de concentração fundiária nos países da América Latina, colocando em evidência as particularidades da propriedade nas diferentes formações socioespaciais. A propriedade fundiária pode ser tomada como uma forma-conteúdo que se concretiza território. Ao mesmo tempo em que diz respeito a uma lei, é também uma rugosidade e condiciona a implementação de determinados elementos materiais no território; inibe determinados usos e impõem relações de poder econômico, político e social sobre a terra. De acordo com Santos (1996),

a ideia de forma-conteúdo une o processo e o resultado, a função e a forma, o passado e o futuro, o objeto e o sujeito, o natural e o social. Essa ideia também supõe o tratamento analítico do espaço como um conjunto inseparável de sistemas de objetos e sistemas de ações (SANTOS, 1996, p. 83).

Assim, a *forma-conteúdo* assume particularidades na formação socioespacial. No caso brasileiro, podem ser mencionadas as particularidades como o coronelismo, clientelismo, formação de latifúndio, ação de grileiros e empresários rurais.

No que tange às populações da América Latina que respondem por grande diversidade cultural e étnica, cabe apontar que a questão sobre o domínio fundiário não foi completamente solucionada. No caso brasileiro, o pluralismo jurídico, conforme definido por Antas Júnior (2005), que garantiu o reconhecimento de direitos étnicos na Constituição de 1988 (como as populações indígenas e os remanescentes de quilombos), necessita ainda de instrumentos eficazes e capazes de assegurar a delimitação, demarcação e titulação de suas terras denominadas como “tradicionalmente ocupadas”. A apropriação formal de terras baseada no direito à *propriedade definitiva* (para os quilombos) e na *posse permanente* (para os indígenas)

permanece como uma lacuna a ser preenchida no interstício existente entre as disposições constitucionais e as estruturas administrativas existentes no Brasil.

Gimenez (2006) constata que é essencial analisar estruturalmente a agenda do Banco Mundial, considerando o conjunto de seus programas de reforma agrária (ou sua inexistência) em sua estratégia global. No caso da Guatemala, a reforma agrária de mercado, mesmo malsucedida, favoreceu sua estratégia de abrir os Altiplanos Ocidentais para as indústrias extrativas. As implicações socioambientais destrutivas de terras indígenas atendem aos interesses da indústria de mineração. O autor propõe analisar a *reestruturação territorial*, que consiste no controle sobre as áreas onde ocorrem a produção e as arenas sociopolíticas em que diferentes atores competem pelo poder (de estruturas de mercado, da política e da gestão). Essa reestruturação territorial visa o controle das instituições e relações sociais que comandam a produção, extração e acumulação. O controle se daria pelo acesso irrestrito a matérias-primas por parte de empresas estrangeiras (GIMENEZ, 2006).

Há outros relatos de cenários semelhantes de vulnerabilidade de territórios que tiveram programas orientados pelo Banco Mundial. Como na Indonésia, expostos por Rosset (2004), envolvendo a titulação de terras e os conflitos decorrentes; na Tailândia, com o Programa de Titulação da Terra iniciado na década de 1980 e os conflitos originados com o mercado de terras a partir da apropriação indevida de terras utilizadas por comunidades de pequenos agricultores (LEONARD E AYUTTHAYA, 2004); na privatização de terras comunais no México, envolvendo a titulação individual dos *ejidos*, evidenciados por Tanaka (2004); no mercado de terras criado na Colômbia a partir de 1995, restrito a um conjunto de propriedades médias fora do circuito no mercado de terras de melhor localização e qualidade (MONDRANGÓN, 2003), no mercado de terras criado na década de 1980 no Zimbábue (LEBERT, 2004) entre outros possíveis exemplos.

Os programas de reforma agrária de mercado no Brasil

Dentre as características das políticas agrárias no Brasil após a Constituição de 1988, está a condução de políticas de assentamento ou de compensação de renda aos setores então excluídos dos processos de acumulação do capital (DELGADO, 2011). Representada, inclusive, pela institucionalidade da reforma agrária assistida pelo mercado com o Fundo de Terras, o Programa Nacional de Crédito Fundiário e políticas voltadas à pobreza rural.

As primeiras ações segundo o MRAM se deram com o projeto piloto no Ceará, em 1997, com o Programa “Reforma Agrária Solidária” e um fundo rotativo de terras com apoio do

governo estadual. O governo federal ampliou a escala do projeto, ainda de forma experimental, com o *Programa Cédula da Terra*, iniciado em 1997, nos estados da Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais e Pernambuco. Com recursos oriundos de empréstimo com o Banco Mundial, destinado a beneficiários que se enquadrassem aos critérios de associação de pequenos produtores ou sem terras com experiência em trabalho agrícola, para compra de terras e financiamento para contratação de assistência técnica adicional à prestada pelo governo.

Com maior alcance, em 1999 teve início o *Programa Banco da Terra* e, finalmente em 2002, o *Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural*, parte integrante do *Programa Nacional de Crédito Fundiário*, este último ainda em operação. A partir de 2003, foi mantido o apoio para aquisição de terras por meio da compra e venda, ficando em segundo plano o mecanismo de desapropriação de terras para fins de reforma agrária. Dentre as razões para a diminuição do número de desapropriações para a reforma agrária, pode ser apontada a expansão de novos *fronts* agrícolas e de áreas destinadas à pecuária, a pressão por ruralistas ao impor obstáculos ao Poder Executivo nas demarcações de terras indígenas, quilombolas, bem como dificuldades na atualização dos índices de produtividade agrícola para identificação de propriedades improdutivas.

Os resultados dos programas que seguiram a orientação do modelo do Banco Mundial são apresentados na Tabela 1:

Tabela 1: Resultados dos programas de reforma agrária de mercado no Brasil. Fundo Nacional de Terras¹ (dados consolidados do Banco da Terra, Cédula da Terra e Programa Nacional de Crédito Fundiário). BRASIL, 2000 a 2012

Ano	Famílias beneficiadas	Área (ha)
2000	7.587	210.407
2001	15.289	721.184
2002	18.098	321.511
2003	9.092	381.092
2004	6.090	126.820
2005	9.453	167.864
2006	16.437	250.608
2007	18.140	276.181
2008	12.319	190.296
2009	6.294	97.452
2010	6.553	103.259
2011	5.891	96.339
2012	4.159	101.607
Total	135.402	3.044.620

Fonte: SIPRA/Incra; MDA, 2013. Dados organizados pelo autor.

¹Dados consolidados do Banco da Terra, Cédula da Terra e Programa Nacional de Crédito Fundiário

Quando comparado aos dados da reforma agrária segundo o histórico da desapropriação considerando o mesmo período, apreende-se o ganho de escala que a institucionalização do modelo assumiu no Brasil. Na Tabela 2, são apresentados os dados das desapropriações e área correspondente.

Tabela 2: Desapropriações de imóveis rurais no Brasil. BRASIL – 1995 a 2016.

Ano	Imóveis	Área (ha)
1995	204	1.186.909
1996	562	2.012.589
1997	610	1.850.976
1998	847	2.256.310
1999	499	1.188.933
2000	282	556.795
2001	307	745.485
2002	225	479.383
2003	187	391.722
2004	387	863.647
2005	401	977.224
2006	327	554.770
2007	101	207.481
2008	243	530.463
2009	183	421.373
2010	158	327.304
2011	58	101.960
2012	28	45.664
2013	100	194.879
2014	30	51.639
2015	0	0
2016	21	35.089
Total	5.760	14.980.595

Fonte INCRA/SipraWeb e Diário Oficial da União. Dados organizados pelo autor.

Essa constatação da diminuição das desapropriações na série histórica apresentada na Tabela 2 converge aos resultados esperados pela estratégia anunciada pelo Banco Mundial em 2003 para o Brasil:

O modelo governamental de reforma agrária através da distribuição de terras é um ciclo vicioso: a terra é redistribuída onde há um conflito social, e os conflitos sociais pressionam o programa de redistribuição de terras do governo; alternativas à redistribuição de terras coexistem com o modelo tradicional, mas não são aceitas pelos movimentos sociais; na medida em que novas alternativas começarem a surtir efeito, o governo poderá reduzir a

ênfase nas desapropriações e, conseqüentemente, romper o vínculo entre sua política de reforma agrária e os conflitos rurais (BANCO MUNDIAL, 2003c, p. 127).

Com a institucionalização do Modelo de Reforma Agrária de Mercado, ocorre a diminuição dos decretos desapropriatórios para fins de reforma agrária como pode ser observado na Tabela 2: de 1995 a 2002, 3.536 imóveis (10.277.380 hectares); de 2003 a 2010, 1.987 imóveis (4.273.984 hectares); de 2011-2014, 216 imóveis (394.142 hectares), sendo que no ano de 2015 não houve um único decreto de desapropriação, e no ano de 2016, apenas 21 imóveis desapropriados (correspondentes a 35.089 hectares). Ressalta-se que, com a instituição do Fundo de Terras em 2003, o Programa Banco da Terra se consolida como um programa permanente de financiamento de aquisição de terras com recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (FTRA)⁸. O Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural tem continuidade no governo Lula seguido de diversificação das linhas de financiamento e com metas ampliadas com o lançamento do Programa Nacional de Crédito Fundiário, anunciadas no II Plano Nacional de Reforma Agrária, coexistindo com as ações baseadas na necessária execução de desapropriações.

Considerações Finais:

A análise das ações coordenadas do Banco Mundial na promoção do Modelo de Reforma Agrária de Mercado no Brasil e em outros países da América Latina requer a compreensão da natureza da propriedade fundiária absoluta e de suas implicações sociais, econômicas e espaciais.

Deininger & Binswanger (1999) defendem que essa forma resulta da queda do preço da terra e da intervenção dos agentes públicos no mercado de terras. Esse modelo supostamente reduziria os preços das terras calculados acima da rentabilidade agrícola. Os mesmos autores defendem ainda a ideia de não limitar os processos de compra e venda de imóveis rurais. Borrás (2004) ressalta que os autores que defendem o modelo de reforma agrária de mercado destacam sua natureza baseada na negociação, enquanto o outro modelo, fundamentado na desapropriação, seria caracterizado pelo conflito e pela coerção.

⁸ Portanto, é a partir da Lei Complementar nº 93, com a finalidade de financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural, que o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra teve sua primeira regulamentação com o Decreto nº 2.622, de 09/06/1998. Mas, sua implantação teve início com a edição do Decreto 3.027, de 13/04/1999, que foi revogado em seguida pelo Decreto 3.475, de 19/05/2000, também posteriormente revogado pelo Decreto 4.892, de 25/11/2003, hoje em vigor – e que constitui os recursos utilizados para operacionalizar o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF).

Considerar as políticas de reforma agrária baseadas nos atos discricionários do Estado como uma forma não viável significa também reduzir o poder e a responsabilidade desse agente em desapropriar os imóveis rurais que não cumprem sua função social. Assim, seria uma antítese da reforma agrária, ao negar a sua possibilidade de execução. O não cumprimento da função social da propriedade. As dificuldades recentes de realização de desapropriações revelam a identificação das alianças consolidadas entre os agentes envolvidos. Como consequências, estimulam o mercado de terras onde não existiria se fossem aplicados instrumentos de desapropriação e reduz o papel do Estado na questão agrária, ao descentralizar a política de reforma agrária.

Há uma coordenação das ações verticais e hierárquicas do MRAM na qual o Estado exerce um papel fundamental na concreção material de suas políticas nos diferentes territórios. Cabe destacar, assim, nas etapas posteriores às adequações dos cadastros de terras e a necessidade de compreensão das particularidades das diferentes formações socioespaciais, em especial em relação à propriedade privada, mas também em relação a outras formas de acesso à terra, correspondentes aos títulos inalienáveis. O seu emprego demonstra que cada vez mais, existe uma dependência de sistemas técnicos capazes de responder às demandas criadas por racionalidades de novas formas de organização do território. Cabe-nos fazer a crítica dessa forma instrumental e tornar inteligíveis as possibilidades de uso dos cadastros de terras existentes. Da mesma forma, é imprescindível também tornar inteligível as capacidades latentes nesses sistemas técnicos, mesmo que estes tenham sido concebidos com objetivos estritos, para que possam ser revertidos em prol da sociedade e da promoção da função social da propriedade.

Referências:

- ABRAMOVAY, R. *Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão*. São Paulo: Hucitec, 1992.
- ANTAS JUNIOR, R. M. *Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas: Fapesp, 2005.
- BANCO MUNDIAL. *Report nº 16342-BR. Project appraisal document to Brazil land reform and poverty alleviation pilot project*. Washington DC, 1997.
- BANCO MUNDIAL. *Perspectivas sobre mercado de tierras rurales en América Latina*. Washington: Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Medio Ambiente, 1998.
- BANCO MUNDIAL. *Llegando a los pobres de las zonas rurales: estrategia de desarrollo rural para América Latina y el Caribe*. Washington: Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible, 2002a.
- BANCO MUNDIAL. *Los sistemas de administración de tierras – El Salvador*. Washington: Taller regional del Banco Mundial, 2002b.
- BANCO MUNDIAL. *Land policies for growth and power reduction*. Washington DC: The World Bank, 2003a.
- BANCO MUNDIAL. *Report n. 25973. Implementation Completion Report (CPL-41470) on a Loan in the Amount of US\$90.0 Million to the Federative Republic of Brazil for a Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project*. ESSD, Brazil Country Management Unit, Latin America and Caribbean Region, Washington DC: The World Bank, 2003b.
- BANCO MUNDIAL. *Rural poverty alleviation in Brazil. Toward and integrated strategy*. Washington DC: The World Bank, 2003c.
- BORRAS, S. *Rethinking redistributive land reform: struggles for land and power in the Philippines*. PhD Dissertation, The Hague: Institute of Official Studies. Maastricht: 2004.
- BUAINAIN, A. M. O Programa Cédula da Terra no contexto das novas políticas de reforma agrária, desenvolvimento e participação: uma discussão das transformações necessárias e possíveis”. In: LEITE, P. S. (org.), *Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília: NEAD/Unicamp, jun. 1999.
- CAVALCANTE, M. B.; FERNANDES, B. M. Territorialização do agronegócio e concentração fundiária. *Revista NERA (UNESP)*, v. 13, p. 16-25, 2008.
- CHRISTHIANSEN, R.; VAN DEN BRINK, R. *South African agriculture: structure, performance and options for the future*. Washington: World Bank, 1994.
- DEININGER, K.; BINSWANGER, H. The evolution of the World Bank’s land policy: principles, experience and future challenges. *The World Bank Research Observer*, vol. 14, n. 2, 1999, p. 246-276.
- DEININGER, K. *Política y administración de tierras: lecciones recogidas y nuevos desafíos para la agenda de desarrollo del Banco Mundial*. Washington: World Bank, 2001.
- DEININGER, K.; BINSWANGER, H. The evolution of the World Bank’s land policy: principles, experience and future challenges. In: *The World Bank Research Observer*. Washington, v.14, n. 2, Ago. 1999.
- DEININGER, K. *Política y administración de tierras: lecciones recogidas y nuevos desafíos para la agenda de desarrollo del Banco Mundial*. Washington: World Bank, 2001.
- ESTEVES, M. P. *Tecnologias da informação e organização do território brasileiro: as implicações do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR)*. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2010.
- FERNANDES, B. M. *A Formação do MST no Brasil*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.
- FERNANDES, B. M. Questão Agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. in: Sposito, Eliseu Savério; Sant’anna Neto, João Lima. (Orgs.). *Uma Geografia em movimento*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2010, v. 1, p. 505-560.

FIAN. *Las políticas de tierra y desarrollo rural en la cooperación internacional: hacia un enfoque de derechos humanos*. Heidelberg: FIAN Internacional, 2007.

FONDO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA. *El costo de la tierra: ¿Pueden los fondos para la adquisición de tierras ser útiles a los pobres?* Roma: FIDA, 2005.

GIMENEZ, E. Reestruturação territorial e fundamentação da reforma agrária: comunidades indígenas, mineração de ouro e Banco Mundial. In: SAUER, S. e PERREIRA, J. M. M (orgs). *Capturando a terra*. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p.49-74.

JARAMILLO, C. F. El mercado de tierras en América Latina: hacia una nueva estrategia. *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina*. Informe n. 124. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Departamento de Desarrollo Sostenible, 1998

LEBERT, T. Reforma agrária e ocupação de terra no Zimbábue. In: MARTINS, M. D. *O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia*. São Paulo: Viramundo, 2004.

LEONARD, R.; AYUTTHAYA, K. N. N. Titulação de terras na Tailândia. In: MARTINS, M. D. *O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia*. São Paulo: Viramundo, 2004. p. 181-201.

MARTINS, J. S. *Os camponeses e a política no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1981.

MEDEIROS, L. S. Reforma agrária de mercado e movimentos sociais: aspectos da experiência brasileira. *ComCiência*, Campinas, v. 44, 2003.

MONDRAGÓN, H. Colombia: o mercado de terras o reforma agraria. In: BARROS, F *et al*. *Os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial*. Rede Brasil sobre Organizações Financeiras Multilaterais, 2003.

PAULINO, E. T. Estrutura fundiária e dinâmica socioterritorial no campo brasileiro. *Mercator*, Fortaleza, v. 10, n. 23, set./dez. 2011, p. 111-128.

PEREIRA, J. M. M. A política agrária do Banco Mundial em questão. *Estudos Avançados*, 20 (57). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006, p. 355-383.

PEREIRA, J. M. M. *A política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial: fundamentos, objetivos, contradições e perspectivas*. São Paulo: Hucitec, 2010.

PEREIRA, J. M. M.; SAUER, S. A “reforma agrária assistida pelo mercado” do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. *Revista Sociedade e Estado*, vol. 26, n. 3, (set./dez. 2011), p. 588-612.

RAMOS, S. F.; CASTILLO, R. Sistemas técnicos agrícolas e uso do algodão no território brasileiro. *Geografia (Rio Claro)*, Rio Claro, SP: AGETEO, v. 35, n. 1, (abr. 2010), p.101-114.

ROSSET, P. O bom, o mau e o feio: a política fundiária do Banco Mundial. In: MARTINS, M. D. *O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia*. São Paulo: Viramundo, 2004, p. 16-26.

SANJAC, J; LAVANDENZ, I. *La Administración Tierras: un nuevo paradigma para un antiguo problema. Comentario sobre América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Mundial, 2002.

SANTOS, Milton. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método. *Boletim Paulista de Geografia*, São Paulo: AGB, 1977, p. 81- 99.

SANTOS, M. *A natureza do espaço. Técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SAUER, S. A terra por uma cédula: estudo sobre a reforma agrária de mercado“. In: MARTINS, M. D. *O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, Ásia e África*. São Paulo: Viramundo, 2004, p. 40-60.

SAUER, S. Estado, Banco Mundial e protagonismo popular; o caso da reforma agrária de mercado no Brasil. In: SAUER, S.; PEREIRA, J. M. M. (Orgs.). *Capturando a Terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. São Paulo: Expressão Popular, 2006, p. 285-314.

SOUZA, J. G. Comportamento do ITR, segundo o uso predominante do solo, e valor da produção em regiões do Estado de São Paulo. *In: Informações Econômicas*, São Paulo, v. 37, n. 8. ago. 2007, p. 24-29.

TANAKA, L. S. A reforma agrária mexicana: do ejido à privatização. *In: MARTINS, M. D. O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia*. São Paulo: Viramundo, 2004, p. 121-143.

TEÓFILO, E. Brasil: nuevos paradigmas de la reforma agraria. *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*. Santiago: CEPAL, 2003.

VALDIVIA, F. C. *Sistema de Administración de tierras em Bolivia (documento preliminar para discusión)*. Washington: Taller Regional del Banco Mundial, 2002.

Artigo Recebido em 02/09/2019 - Aprovado em 20/10/2019

¹ Doutorando em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas, Brasil. E-mail: estevesmp@gmail.com