

O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial e sua aplicação no Brasil: a experiência do projeto Cédula da Terra. Orientação política, dinâmica e resultados¹

João Márcio Mendes Pereira²
Rio de Janeiro, abril de 2005

Iniciado em dezembro de 1997 e concluído em dezembro de 2002, o projeto Cédula da Terra (PCT) orientou-se pelo modelo de reforma agrária de mercado (MRAM) do Banco Mundial, implementado a partir de 1994, sob arranjos diferenciados, em países marcados por grave problema agrário e fortes tensões sociais no campo (por exemplo, Guatemala, Colômbia, África do Sul e Filipinas). No Brasil, o PCT foi implantado em cinco estados da federação (Pernambuco, Bahia, Ceará, Maranhão e norte de Minas Gerais), sendo saudado pelo Banco Mundial (2003a) como uma experiência exitosa e exemplar — a rigor, a única que o Banco considera como tal, no contexto dos vários programas e projetos que financiou ou estimulou politicamente pelo mundo afora.

Com base nas pesquisas empíricas realizadas até o momento sobre o desempenho do PCT, será que diagnóstico do Banco Mundial se justifica? O Cédula da Terra constitui uma referência positiva a ser replicável em maior escala no Brasil? A que veio essa experiência e qual o seu legado? São estas questões que motivam a realização do presente artigo.

O texto está organizado em quatro itens. O primeiro resume os princípios e demarca os contornos gerais do modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial, base intelectual do Cédula da Terra. O segundo item delimita os antecedentes e os balizadores políticos que conformaram a implantação do PCT no Brasil. O terceiro item descreve informações básicas sobre o projeto, bem como sintetiza os resultados a que chegaram as principais pesquisas empíricas realizadas sobre o tema. Ao final, sistematiza-se os pontos centrais da discussão.

1. O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial

O MRAM foi concebido pelo Banco Mundial como uma alternativa às dificuldades e ineficiências atribuídas à chamada “reforma agrária conduzida pelo Estado” (*state-led land reform*), baseada na desapropriação. Trata-se, por isso, de uma construção negativa, baseada na crítica e na desqualificação de outro tipo de ação fundiária (PEREIRA, 2004). A ruptura em relação às experiências do passado residiria no fato do novo modelo ser orientado para estimular o funcionamento dos mercados, e não para “substituí-los”. Como afirmam seus proponentes: “Numa clara ruptura com o enfoque tradicional, o novo modelo estimularia, em vez de solapar, os mercados de terra” (DEININGER & BINSWANGER, 1999: p. 267).

De acordo com Deininger e Binswanger (1999: p. 249), o objetivo do MRAM é promover a redistribuição de terra a baixo custo, de modo a melhorar a eficiência econômica, favorecer a equidade social e combater a exclusão. A oportunidade histórica para a aplicação do novo modelo em sociedades de estrutura agrária muito desigual surgiu da implementação de reformas macroeconômicas e políticas de ajuste estrutural, na medida em que teriam provocado uma queda substancial do preço da terra e reduzido os privilégios conferidos ao segmento de grande proprietários:

¹ Este artigo tem por base uma pesquisa mais abrangente realizada pelo autor (PEREIRA, 2004).

² Historiador, doutorando em História pela UFF, mestre em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo CPDA-UFRRJ. Contato eletrônico: joao_marcio1917@yahoo.com.br

A queda nos preços de terras associada a reformas macroeconômicas, juntamente com a perda de privilégios previamente conferidos a grandes fazendas por leis discriminatórias, proteção comercial e crédito subsidiado, fornecem a oportunidade para se implementar uma reforma agrária menos nociva ao funcionamento dos mercados (idem, p. 267).

Esta é a premissa fundamental do MRAM, que lhe serve também de justificativa: a criação, por força das reformas estruturais, de um novo ambiente político e econômico que diminui as “distorções” que elevam o preço da terra acima dos rendimentos da atividade agrícola e limitam a sua oferta no mercado.

Pode-se definir o MRAM como uma combinação de transação patrimonial privada e política distributiva (BORRAS, 2001). Transação patrimonial por tratar-se de uma operação de compra e venda voluntária entre agentes privados – ou seja, uma típica operação de mercado –, e pelo fato de que os proprietários são pagos em dinheiro e a preço de mercado, enquanto os compradores assumem integralmente os custos da aquisição da terra e os custos de transação. Política distributiva porque há transferência de recursos a fundo perdido, em proporção variável conforme o caso, para investimentos em infra-estrutura e produção. Em outras palavras, trata-se de uma relação de compra e venda de terras entre agentes privados financiada pelo Estado, que fornece um subsídio maior ou menor conforme o caso. Politicamente, tal modelo se insere na estratégia de alívio da pobreza rural do Banco Mundial e subordina-se ao rol de políticas dirigidas à liberalização e dinamização de mercados de terra. A seguir, são elencados os princípios constitutivos do MRAM, tal como formulados pelos seus próprios proponentes.

1.1. Transação voluntária entre compradores e vendedores interessados

O princípio básico do MRAM é a transação voluntária entre compradores e vendedores interessados. Assim, só há transação se houver quem queira vender e quem queira comprar terra; se existir, enfim, vontade comum entre as partes. Esta dimensão voluntária eliminaria disputas judiciais e reduziria os conflitos agrários. O MRAM constitui-se, pois, num modelo “negociado”, baseado em transações de mercado e sem conflitos de ordem judicial, social ou redistributiva. Como assinalam Burki e Perry: “A diferença chave entre a reforma agrária orientada pelo mercado e o modelo desapropriacionista é que a primeira é não-coercitiva. Em vez disso, ela envolve negociações entre compradores e vendedores voluntários” (1997: p. 95).

Teoricamente, o MRAM pressupõe a divisão do mundo social entre demandantes e ofertantes, cuja relação passa a constituir a unidade de análise que sustenta todo o modelo. A negociação de mercado é vista como o meio mais eficiente para a distribuição de recursos. Com base no enfoque pró-mercado de terras, separa-se mercado de sociedade, de tal maneira que as relações de poder são relegadas à condição de “externalidades” em relação à esfera mercantil, como “falhas” ou “distorções”. Daí derivam três implicações: a) os agentes e suas motivações são vistos apenas sob o ângulo “puramente” econômico; b) a terra é considerada tão-somente mais uma mercadoria; c) os conflitos agrários podem ser tratados como problemas técnicos passíveis de soluções pela via racional (BOBROW-STRAIN, 2004).

Politicamente, o MRAM estabelece que o papel da ação pública deve se limitar a intermediar e financiar transações de mercado entre agentes privados, e não desapropriar imóveis rurais que não cumprem com a sua função social. A preservação do direito de propriedade constituído é o corolário direto desse modelo.

1.2. Enfoque dirigido pela demanda e associativismo

O segundo princípio básico do MRAM consiste no enfoque “dirigido pela demanda” (*demand-driven approach*), segundo o qual o acesso à terra deve se fazer de acordo com a demanda existente e

explicitamente manifestada. Ou seja, apenas as famílias que demandem terra e somente aqueles imóveis rurais que estiverem sendo demandados devem ser objeto de negociação. Assim, supõe-se que as transações de mercado sejam realizadas com base nas necessidades e no interesse dos compradores, que escolheriam segundo a sua vontade. Não há oferta nem seleção de terras definidas pelo Estado, como supostamente ocorreria no caso do modelo “tradicional”.

O MRAM também se baseia no associativismo. Assim, exige-se a formação de associações comunitárias para a seleção e aquisição dos imóveis, o que, em tese, reduziria erros de avaliação individual e facilitaria a seleção de imóveis de melhor qualidade e mais adequados às especificidades locais, aos recursos de que dispõe o grupo de compradores e às características do projeto produtivo que se deseja empreender (DEININGER, 2001a).

Por ser dirigido pela demanda e associativo, o MRAM teria condições de captar e se adequar melhor à heterogeneidade sócio-econômica existente no meio rural. Assim, favoreceria a pluriatividade e o aproveitamento de oportunidades abertas em nível local, rompendo com o viés agrícola do modelo anterior, o qual, muitas vezes, não tinha conexão com as necessidades reais dos beneficiários (DE JANVRY & SADOULET, 2002).

1.3. Auto-seleção

O terceiro princípio básico do MRAM consiste na auto-seleção. Em vez da seleção dos beneficiários ficar sob responsabilidade do Estado, os próprios beneficiários se auto-selecionariam. A partir de publicidade ampla e prévia de informações sobre as regras de elegibilidade e participação, tal procedimento deve ocorrer mediante o cumprimento de uma série de requisitos, um dos quais é a comprovação de que os beneficiários potenciais seriam capazes de pagar as prestações do valor financiado. Embora os procedimentos operativos para a auto-seleção tenham custo elevado, estima-se que reduziriam tanto as possibilidades de erro típicas da seleção praticada pelo Estado, como os custos de monitoramento posteriores.

Supõe-se que apenas os que possuam conhecimento e força de trabalho e algum nível de poupança prévia aceitariam as condições estabelecidas para a auto-seleção. Porém, na hipótese de a demanda ser constituída por agentes dotados de pouco “capital humano”, haveria necessidade de algum tipo de capacitação, de modo a garantir o desenvolvimento produtivo das novas áreas e, conseqüentemente, a capacidade de pagamento do imóvel financiado (DEININGER, 1998, 2001 e 2001a; TEOFILO, 2003).

1.4. Descentralização, participação e privatização

O quarto princípio do MRAM é a descentralização institucional, subordinada ao imperativo de ajuste dos instrumentos de política agrária aos marcos mais amplos da reforma liberal do Estado. Toda estrutura de funcionamento do MRAM deve ser descentralizada, retro-alimentando o processo de reforma administrativa do Estado.

Segundo os seus proponentes, a célula-base da descentralização do modelo consiste na gestão autônoma dos recursos pelas associações comunitárias, as quais caberia negociar a compra de terra em nível local e realizar investimentos produtivos. Associada à “desburocratização”, a descentralização permitiria reduzir os custos de transação dos imóveis adquiridos, na medida em que eliminaria a intermediação das agências centrais. Permitiria, também, uma maior inter-relação entre os diferentes agentes em nível local, favorecendo o diálogo e a concertação de interesses.

Apesar do risco de “captura” por elites locais (BANCO MUNDIAL, 2003), a descentralização se justificaria por si mesma, na medida em que o espaço local é identificado com maior transparência, responsabilização e prestação de contas (*accountability*), bem como uma menor conflitividade social.

O MRAM supõe também a participação social em todas as fases do processo, uma vez que os beneficiários potenciais deveriam ser capazes de selecionar o imóvel e negociar o seu preço diretamente com os proprietários, assim como estabelecer planos de produção viáveis.

O MRAM, ao contrário do modelo “tradicional”, privatiza tanto o processo de aquisição de terras, na medida em que a relação de compra e venda se dá entre agentes privados, como também os serviços necessários ao desenvolvimento produtivo (assistência técnica, por exemplo). Na síntese de Binswanger: “A reforma agrária assistida pelo mercado (...) privatiza e, assim, descentraliza os processos essenciais” (1995a: p. 93).

A necessidade de descentralização é tão marcante no MRAM que constitui, segundo seus formuladores, mais uma ruptura em relação ao modelo “tradicional”, na medida em que o aparato burocrático e centralizado criado para executar a reforma agrária “conduzida pelo Estado” não serviria para implementá-lo. É o que afirmam categoricamente os dois principais proponentes do novo modelo. Binswanger (1995b: p. 18), por exemplo, assinala que “ministérios centralizados ou burocracias estatais não são bons na implementação de reformas agrárias”. Deininger (2001a: p. 19) arremata a questão: “É difícil, senão impossível, implementar um modelo de reforma agrária descentralizado e orientado pela demanda utilizando mecanismos e instituições desenhados para facilitar uma reforma agrária centralizada e desapropriacionista”.

Assim, seria imperativo reduzir ao mínimo possível a participação das agências públicas centrais no processo de implantação do MRAM. Por isso, valoriza-se o apoio de governos locais, ONGs e, principalmente, do “setor privado”, os quais, articulados em arranjos descentralizados, seriam capazes de prover as melhores condições para a criatividade e a fluidez das operações de mercado (DEININGER, 2001a: p. 20).

1.5. Esquema flexível de empréstimos e doações

O MRAM estrutura-se financeiramente com base num esquema flexível de empréstimos e doações, segundo o qual a quantia destinada à compra da terra é considerada empréstimo e a quantia para construção de infra-estrutura e para o desenvolvimento da produção é considerada doação (recursos a fundo perdido). Supõe-se que a lógica desse mecanismo estimularia a barganha em torno da aquisição do imóvel, pois quanto mais baixo for o preço da terra (financiado por empréstimo, que deve ser ressarcido), mais recursos sobrariam para investimentos sociais e produtivos. Portanto, o novo modelo favoreceria a compra de terras marginais e não-desenvolvidas pelo menor preço possível (DEININGER, 2001: p. 77).

Igualmente, tal mecanismo reduziria as possibilidades de “conluio” entre as partes interessadas no negócio (compradores e vendedores), na medida em que o volume de recursos não-reembolsáveis dependeria do resultado da barganha sobre o preço da terra. Assim, de acordo com os seus proponentes, a lógica de funcionamento do MRAM não estimularia a elevação dos preços dos imóveis rurais. Além disso, esse esquema seria mais barato que as desapropriações por ser descentralizado e menos burocrático, por fornecer um subsídio igual ou menor que aquele dado pelo modelo “tradicional” e, sobretudo, porque os beneficiários assumem integralmente o custo da terra. Haveria, portanto, uma poupança líquida de recursos para a sociedade (DEININGER, 2001 e 2001a). Para alcançar os segmentos pobres da população rural, poderiam ser fixados tetos de renda como critério para o acesso ao financiamento.

1.6. Estímulo ao desenvolvimento produtivo

Segundo os proponentes do MRAM, um dos problemas fundamentais do modelo “tradicional” teria sido a pouca atenção ao desenvolvimento produtivo e ao incremento da competitividade dos beneficiários. Por oposição, no caso do MRAM os projetos produtivos deveriam ser elaborados antes da compra da terra, de modo que nenhuma transação imobiliária seria realizada sem que planos de produção viáveis tivessem sido antes formulados e, portanto, sem haver uma diretriz prévia sobre questões-chave como diversificação agrícola, canais de comercialização, fornecimento de insumos e exigências de capital de giro. Como indica Klaus Deininger: “O planejamento do empreendimento agrícola e a identificação dos canais de escoamento etc. são feitos **antes** da terra ser transferida,

permitindo, assim, que os assentados comecem a produção no dia seguinte ao recebimento da terra” (2001a: p. 14, grifo no original).

Além disso, parte dos recursos disponibilizados a fundo perdido para investimentos produtivo poderia ser utilizada pelos beneficiários para contratar serviços de assistência técnica, o que melhoraria as condições de viabilidade econômica dos novos empreendimentos.

Destaca-se a necessidade de participação do setor privado tanto na oferta de crédito (setor bancário) como em parcerias na atividade produtiva (empresas agroindustriais), o que ajudaria no compartilhamento de riscos e no monitoramento do desempenho das atividades financiadas. A formalização dos direitos de propriedade dos beneficiários por meio da titulação serviria como garantia para a obtenção de financiamentos junto ao sistema bancário privado.

1.7. Papel do Estado e ações complementares

O MRAM ancora-se na redução e na redefinição do papel do governo e do Estado em relação ao acesso à terra pelos trabalhadores rurais. Segundo os seus formuladores, a ação pública caberia tão-somente: a) definir as “regras do jogo”, i.e., os marcos normativos mais amplos, a fim de estimular a oferta de terras no mercado; b) construir uma estrutura de administração de terras descentralizada, de modo a prover melhores condições para a fluidez das transações de mercado (compra e venda e arrendamento); c) fornecer crédito subsidiado para a compra de terra a beneficiários auto-selecionados; d) prover capacitação, quando necessário; e) construir infra-estrutura, quando os próprios beneficiários não pudessem fazê-lo (DEININGER & BINSWANGER, 1998: p. 24; BURKI & PERRY, 1997: p. 95). O objetivo central desse conjunto de ações seria estimular os mercados de terra.

De acordo com o proponentes do MRAM, existe o risco de ocorrer elevação do preço da terra em função da oferta de crédito para a realização de operações de compra onde antes estas não existiam ou se davam em menor escala, o que encareceria e inviabilizaria as transações patrimoniais. Por isso, seria necessário garantir que a oferta de terras fosse muito superior à demanda. Em outras palavras, de acordo com o próprio Banco Mundial (s/d: p. 2), o MRAM só deveria incidir em regiões ou localidades onde, *substancialmente*, a oferta superasse a procura.

Para aumentar a oferta mercantil de terras, seis mecanismos deveriam ser implementados. O primeiro seria o “nivelamento do campo de jogo”, i.e., a eliminação do conjunto de subsídios, isenções fiscais e tarifas de proteção que privilegiam o segmento de grandes proprietários e que são capitalizados no preço da terra, elevando-o acima da rentabilidade agrícola. O segundo seria o fim das restrições legais que “distorcem” o funcionamento dos mercados de compra e venda e arrendamento de terras, que modo que mais “ativos fundiários” pudessem ser transacionados. O terceiro – menos enfatizado – seria a tributação progressiva, que desestimularia a propriedade da terra para fins de especulação. O quarto seria garantir a clareza e o fortalecimento dos direitos de propriedade, sobretudo por meio de sua formalização (titulação), de modo que os imóveis rurais a serem comercializados fossem regularizados juridicamente. O quinto seria a criação ou a melhoria dos sistemas de informação de mercado, de modo a orientar os agentes econômicos sobre os preços e as características dos imóveis. O sexto seria a redução dos custos de transação, por meio de medidas de simplificação administrativa e jurídica (cf. AIYAR, PARKER & VAN ZYL, 1995 e 1995a; BINSWANGER, 1995 e 1995a; BINSWANGER & VAN ZYL, 1995; CHRISTIANSEN, 1995; DEININGER, 1998 & 2001; DEININGER & BINSWANGER, 1999).

Resumindo, as vantagens atribuídas ao MRAM pelo Banco Mundial frente à reforma agrária “conduzida pelo Estado” podem ser assim elencadas: a) pelo fato do subsídio ser igual ou menor do que aquele oferecido pelo modelo “tradicional”, haveria uma poupança líquida de recursos pela sociedade; b) por ser um modelo “dirigido pela demanda” e descentralizado, favoreceria a participação e a autonomia dos beneficiários, estimularia ações criativas para a superação de dificuldades e corresponderia às necessidades e à realidade local; c) estimularia a cooperação, na medida em que a aquisição de terras e o financiamento se dariam via associações comunitárias; d) incentivaria o

desenvolvimento produtivo, seja porque fornece recursos a fundo perdido para tal fim, seja porque estimula o associativismo e a busca de soluções cooperativas; e) estimularia a criação e/ou dinamização dos mercados de terra, requisito básico para a melhoria da eficiência econômica global; f) contribuiria para a formalização dos direitos de propriedade, na medida em que, por um lado, só transaciona imóveis titulados e, por outro, dá origem a novos segmentos de proprietários; g) estimularia o desenvolvimento dos mercados financeiros rurais, na medida em que os novos proprietários, com títulos seguros, passariam a transacionar nos mercados de terra e a demandar crédito; h) corresponderia aos imperativos da liberalização das economias domésticas, a qual pressupõe a fluidez das relações mercantis em todos os setores.

Com base nas supostas vantagens do MRAM, introduziu-se no Brasil o projeto-piloto de “Reforma Agrária e Alívio da Pobreza”, mais conhecido como Cédula da Terra.

2. Antecedentes e balizadores políticos da implementação do Cédula da Terra no Brasil

Desde o início do governo Cardoso o Banco Mundial recomendava a dinamização dos mercados fundiários como mecanismo mais eficiente para, de um lado, distribuir terra a pequenos agricultores e trabalhadores sem terra e, de outro, aliviar a pobreza rural. No primeiro caso, um importante relatório do Banco já em 1995 defendia esse tipo de ação:

As reformas agrícolas que o governo implementou têm contribuído para um declínio recente dos preços de terras. (...) [Isto] pode vir a se mostrar um importante instrumento anti-pobreza para as áreas rurais, pois também contribuirá para um mercado de terras mais eficiente. ***O governo poderia aproveitar esta oportunidade e melhorar ainda mais a capacidade dos pobres de adquirir terras fornecendo-lhes empréstimos*** (1995a: p. xiii, grifo meu).

No segundo caso, o Banco Mundial diagnosticava que a implementação do Plano Real e as políticas de ajuste estrutural levariam a uma agudização da pobreza rural, o que exigiria a criação de ações para aliviar seletivamente os seus efeitos socialmente regressivos. Por exemplo:

Existe um grande consenso de que o ajuste macroeconômico no curto e médio prazo implica: um aperto na quantidade de dinheiro circulante e nos gastos governamentais; altas taxas de juro real; um prolongamento da pausa de investimentos no setor rural e agrícola; agravamento dos já altos índices de desemprego e da subnutrição dos pobres. ***O impacto na pobreza rural deverá ser severo e ações para a implantação de uma rede de proteção precisam ser tomadas rapidamente*** (VAN ZYL et al., 1995: p. 2, grifo meu).

É importante que se tenha claro o seqüenciamento de ações que deu origem ao Cédula da Terra. Na verdade, o primeiro projeto orientado pelo MRAM no Brasil foi o São José (ou “Reforma Agrária Solidária”), uma experiência muito pequena iniciada no Ceará em fevereiro de 1997 a partir de programas pré-existentes voltados ao “alívio de pobreza” em todo nordeste. A base para a implantação do São José foi dada pelo programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), sucedâneo de uma longa série de projetos financiados pelo Banco Mundial no nordeste brasileiro desde 1975. Concebidos como ação compensatória às políticas de ajuste estrutural (BANCO MUNDIAL, 1995), os PCPRs foram inseridos em 1995 no programa Comunidade Solidária – de caráter claramente assistencialista – e seu objetivo era financiar projetos de infra-estrutura social e produtiva.

Porém, no Ceará, ocorreu uma “novidade”: introduziu-se um componente fundiário no PCPR, permitindo a concessão de financiamento para a compra de terras, o que deu origem ao projeto São José. O governo do Ceará, então, criou em 1996 um fundo estadual e nele aportou pouco mais de R\$ 4 milhões, ao passo que o Banco Mundial emprestou mais R\$ 6 milhões (HIDALGO, 1998). Iniciado em

abril de 1997, o objetivo era financiar a compra de 40 mil hectares por 800 famílias durante um ano. Na prática, financiou-se a compra de 44 imóveis por 694 famílias, totalizando 23.622 hectares. Constatou-se que o projeto estimulou a elevação do preço da terra onde foi implementado (BRANDÃO, 2000).

Foi dessa experiência que nasceu poucos meses depois o Cédula da Terra, a partir da proposta do Banco Mundial ao governo brasileiro. O acordo de empréstimo para a criação do Cédula foi aprovado pelo Banco Mundial em abril de 1997 – portanto, sem qualquer avaliação sobre o desempenho do seu antecessor, o projeto São José, que, aliás, ainda estava em curso.

De fato, o MRAM foi introduzido no Brasil como uma espécie de “braço agrário” de políticas compensatórias já em curso no meio rural destinadas a aliviar seletivamente a deterioração sócio-econômica provocada pelas políticas de ajuste estrutural. Mas não só isso. Politicamente, o objetivo do governo federal e do Banco Mundial era diminuir a pressão provocada pelas ocupações de terra e a ascensão política dos movimentos sociais, introduzindo um mecanismo de mercado que pudesse disputar, pela base, a adesão de trabalhadores sem terra. Assim, selecionou-se uma região caracterizada pela maior concentração de pobreza rural do país (ROCHA, 2003: p. 89) e pela presença, há mais de 20 anos, de operações do Banco Mundial, de modo que, contando com uma estrutura operacional pré-existente e frente a uma elevada demanda por terra, a implementação do projeto-piloto fosse acelerada e pudesse obter resultados em curtíssimo prazo (BANCO MUNDIAL, 1997a: p. 3).

A repercussão nacional e internacional dos conflitos agrários e o aumento exponencial das ocupações de terra levaram o governo brasileiro a implementar o PCT (BANCO MUNDIAL, 1997b: p. 7). Para o Banco Mundial e o governo federal, a introdução de programas orientados pelo MRAM poderia desligar a conexão entre ocupações e desapropriações, recolocando em novo patamar o tratamento das questões fundiárias. Nessa lógica, a ação governamental deixaria de estar a reboque de fatos políticos provocados pela ação dos movimentos sociais, e se limitaria a intermediar relações de compra e venda entre trabalhadores e proprietários de terra. A estratégia do governo Cardoso e do Banco Mundial, portanto, era priorizar o MRAM e secundarizar o mecanismo da desapropriação, como resume com clareza o próprio Banco:

O modelo de reforma agrária através da distribuição de terras pelo governo é um círculo vicioso: a terra é redistribuída onde há conflitos sociais e os conflitos sociais pressionam o programa de redistribuição de terras do governo (...). À medida em que novas alternativas começam a fazer efeito [o MRAM], ***o governo poderá reduzir a ênfase nas desapropriações e, conseqüentemente, quebrar a ligação entre sua política de reforma agrária e os conflitos rurais*** (2003a: p. 127, grifo meu).

Coerente com a sua atual política de terras (cf. DEININGER & BINSWANGER, 1998; PEREIRA, 2004), o Banco Mundial buscou contornar a alta sensibilidade política do problema agrário brasileiro propondo um projeto-piloto com metas modestas – financiar a compra de terras por 15 mil famílias em quatro anos –, mas que servisse como “efeito demonstração” para, em seguida, implementar o MRAM em grande escala em todo país. Isso fica claro pelos documentos do Banco: “Se o projeto-piloto demonstrar a viabilidade da reforma agrária assistida pelo mercado e as estimativas de custos para este piloto forem representativas do país (...), tal programa poderia atender 1 milhão de famílias em menos de 6 anos” (BANCO MUNDIAL, 1997b: p. 7). Desde o início o Banco Mundial teve a intenção de implantar o MRAM em larga escala no Brasil, pois isso fazia parte de sua estratégia política para este país (BANCO MUNDIAL, 1997: p. 125 § 57).

As cifras acima citadas revelam que o Banco Mundial pretendia estar à frente de um modelo alternativo à reforma agrária. Para se ter idéia da escala a que se pretendia levar os programas orientados pelo MRAM, basta fazer uma comparação com o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) da Nova República. Momento decisivo de polarização de forças políticas pró e anti-reforma agrária (BRUNO, 2002; GOMES DA SILVA, 1987), o PNRA de 1985 estabeleceu como meta

assentar 1 milhão de famílias em 15 anos, tendo alcançado resultados muito aquém do previsto. Mas note-se: o Banco Mundial vislumbrava em 1997 alcançar em 6 anos com a implementação do MRAM o mesmo número de famílias que o PNRA havia estabelecido para 15 anos. Diante de cifras dessa magnitude, dificilmente alguém duvidaria das verdadeiras intenções do Banco Mundial.

De imediato, o Cédula da Terra foi rejeitado pelo MST e pela CONTAG, sendo identificado como parte da política mais ampla de redução do papel do Estado nas questões sociais e como uma política incapaz de democratizar a estrutura agrária brasileira. Ainda em 1997, Gilmar Mauro expôs publicamente a posição que seria adotada pelo MST:

Não me causa surpresa esse tipo de programa, porque, ao longo dos anos, verificamos uma série de iniciativas, todas elas periféricas (...). Assentar 15 mil num universo de 4,8 milhões de famílias [sem terra], qual é o impacto social desse programa? Nenhum impacto (...). No nosso entendimento, o Cédula da Terra é mais um [programa], entre tantos outros, para confundir a população e não resolver o problema [do campo] na essência (...). Vamos combater esse tipo de programa (SENADO, Comissão de Assuntos Econômicos, 04/09/1997).

Na mesma ocasião, embora fosse da Executiva Nacional do PSDB (partido hegemônico no governo), Francisco Urbano, então presidente da CONTAG, fez uma crítica dura ao projeto: “O Cédula da Terra (...) não passa de um atraso – dos maiores que já vi – no processo de reforma agrária neste país. É nitidamente um retrocesso no processo da reforma agrária e uma forma de o Estado fugir do seu papel, ao não intervir na mudança (...) [da]estrutura agrária brasileira”.

Apesar das críticas, o PCT foi implantado e obteve certa adesão social. Iniciado em dezembro de 1997, dois anos depois contabilizava nos cinco estados a entrada de 6.798 famílias (BUAINAIN et al., 1999: p. 56). Na época o governo federal propagandeou esse fato como sinal de eficiência do projeto e confirmação de sua aceitação plena por parte dos trabalhadores rurais. Na verdade, porém, houve um conjunto de fatores que determinou a adesão social ao PCT.

Em primeiro lugar, o projeto foi implementado num período de seca e num ano agrícola péssimo, o que teve impacto direto na demanda, convertendo o acesso à terra num meio de sobrevivência imediato (BUAINAIN et al., 1999: p. 27).

Em segundo lugar, houve intensa propaganda enaltecendo a possibilidade de acesso a terra “sem conflitos”, por meio da compra e venda, dirigida a uma população rural imensa e empobrecida que vivia numa região sem oportunidades de trabalho e numa conjuntura de repressão às ocupações de terra realizadas pelos movimentos sociais. A avaliação preliminar contratada pelo governo federal e financiada pelo Banco Mundial é ilustrativa a esse respeito:

Em uma região caracterizada pela elevada concentração da propriedade da terra e exclusão social, (...) a possibilidade de acesso "fácil", sem "risco", desburocratizado e imediato à terra favorece e estimula a adesão ao Programa (...). Muitos entrevistados referiram-se a este aspecto, contrapondo a facilidade oferecida pelo Cédula aos riscos das invasões e dificuldades da vida em um acampamento de trabalhadores sem terra (...). ***Percebe-se que os entrevistados reproduzem o discurso oficial da reforma agrária solidária, sem conflitos e em parcerias*** (BUAINAIN et al., 1999: p. 27 e 271, grifo meu).

Houve também uma dupla pressão para acelerar a implantação do PCT proveniente dos governos estaduais – que tinham interesse em angariar votos nas eleições de 1998 – e do governo federal e do Banco Mundial, interessados em legitimar o novo modelo e, assim, travar a disputa político-ideológica com os movimentos sociais. Como diz a avaliação preliminar:

A conjuntura política também contribuiu para aumentar a adesão e acelerar a implantação do Programa. Dois fatos merecem destaque: as eleições e a aparente "ansiedade" do governo federal em viabilizar o programa como instrumento de ação fundiária (...). Os projetos foram implantados sob pressão do governo federal e do Banco Mundial, dificultando as tarefas de planejamento e acompanhamento (BUAINAIN et al., 1999: p. 272).

Intensificou-se o esforço conjunto da tríade governo federal/Banco Mundial/governos estaduais, de modo que mais da metade dos 223 projetos contabilizados em janeiro de 1999 havia sido implementada no segundo semestre de 1998 (BUAINAIN et al, 1999: p. 15), justamente o período de acirramento da disputa eleitoral, de aumento do número de ocupações de terra e da eclosão de saques no Nordeste, que repercutiam negativamente sobre os governos federal e estaduais (CARVALHO Fº., 2001: p. 208-9). O significado e a intencionalidade política do Cédula naquela conjuntura foram diagnosticados com clareza:

Essa concepção de acesso à terra, fruto de uma “negociação entre as partes, solidária e sem conflitos” parece ser eficaz em atrair uma camada do público potencial da reforma agrária (...). Na atual conjuntura de mobilização, ao colocar nova opção de acesso à terra, o Cédula da Terra introduz uma disputa política e ideológica com outros movimentos sociais e seus mediadores (...), os quais detêm, hoje, a iniciativa política neste campo e defendem o acesso à terra via instituto da desapropriação (BUAINAIN et al, 1999: p. 280-1).

A aliança política entre o governo federal e o Banco Mundial em favor da extensão do Cédula da Terra a todo país foi permanente e marcou, desde o início, a execução do projeto, contra o qual se posicionaram de maneira unificada movimentos sociais e organizações sindicais organizadas no Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo. É impossível avaliar essa experiência sem ter em conta esse quadro de intensa luta político-ideológica, que, a rigor, encarnava, àquela altura, disputas mais amplas sobre a natureza, direção, ritmo, intensidade e extensão da própria política de reforma agrária no Brasil (PEREIRA, 2004; MEDEIROS, 2002).

3. Cédula da Terra

3.1. Regras de funcionamento, metas, volume de recursos e estrutura de gestão

Os objetivos oficiais do Cédula da Terra eram: a) reduzir a pobreza rural, por meio do aumento da renda familiar; b) elevar o rendimento agrícola; c) testar o MRAM como alternativa ao modelo “tradicional” de reforma agrária (BUAINAIN et al., 1999). Na base de todo constructo estava a busca por um modelo de política fundiária mais barato, de modo a reduzir o gasto público e contribuir com o ajuste fiscal.

O PCT tinha como público-meta trabalhadores rurais sem terra (assalariados, parceiros, arrendatários), assim como produtores rurais (proprietários ou não) com terra insuficiente para o auto-consumo familiar. O acesso ao projeto-piloto só podia ser feito através de associações comunitárias legalmente constituídas, preexistentes ou criadas para esse fim.

Com implementação esperada para quatro anos, o orçamento total do PCT foi previsto em US\$ 150 milhões, que seriam obtidos através das seguintes fontes: US\$ 90 milhões via empréstimo do Banco Mundial, US\$ 45 milhões do governo federal, US\$ 6,6 milhões dos governos estaduais e US\$ 8,4 milhões das associações comunitárias, sob a forma de trabalho.

Esse montante de recursos, por sua vez, deveria ser gasto na seguinte proporção: 30% (US\$ 45 milhões) para a compra de terras, 56,2% (US\$ 84,3 milhões) para investimentos complementares, 2,6% (US\$ 3,9 milhões) para assistência técnica e capacitação, 6,7% (US\$ 10,1 milhões) para monitoramento, supervisão e administração do projeto e 4,5% (US\$ 6,7 milhões) para avaliação e

propaganda pelo governo federal (cf. BANCO MUNDIAL, 1997b: p. 2). Oficialmente, os recursos pelo Banco Mundial seriam utilizados tão-somente para investimentos complementares, enquanto os recursos para a compra de terras viriam do governo federal.³

Seguindo a mesma lógica do Projeto São José, o Cédula da Terra foi dividido em dois subcomponentes, um voltado para a aquisição de terra (SAT), e outro para investimentos complementares (SIC). O SAT financiava a aquisição de imóveis rurais, com prazo de amortização de 10 anos, sendo três anos de carência, e correção monetária pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). Em 1999, o governo modificou as condições de financiamento do programa, ajustando-as às condições então oferecidas pelo Banco da Terra. Assim, o prazo de amortização foi estendido para 20 anos e foram estabelecidos juros fixos de 4% ao ano mais correção monetária pelo Índice Geral de Preços da Fundação Getúlio Vargas. Em fevereiro de 2002, a taxa de juros foi elevada para 6% ao ano.

Em tese, a operação de compra de imóveis rurais deveria seguir como critérios principais: i) a procura por propriedades que apresentassem potencialidade para exploração dos recursos naturais com baixo nível de investimento adicional; ii) a compatibilidade do preço negociado com os parâmetros de mercado, levando em conta a localização, a fertilidade natural e o potencial econômico da terra; iii) o cumprimento de todos requisitos legais que regem o registro e a transferência de imóveis rurais; iv) apresentar boas condições de acesso, de fornecimento de água e razoável infra-estrutura; v) dispor de área suficiente, como regra geral igual ou superior ao módulo mínimo de parcelamento da região (BUAINAIN et al., 1999: p. 20).

Já o SIC provia recursos a fundo perdido para investimentos comunitários em três áreas básicas: infra-estrutura (eletrificação, melhoramento de estradas, fornecimento de água, etc.), social (melhoria de escola ou posto de saúde, centro comunitário, etc.) e produtiva (irrigação, agro-processamento em pequena escala, tratores, etc.).

Em nível internacional, o PCT foi o projeto orientado pelo MRAM que melhor desenvolveu um esquema flexível de financiamento (cf. PEREIRA, 2004). O limite de crédito para cada família era de US\$ 11.200, aí incluídos os gastos com a compra da terra, registro, medição, impostos e investimentos comunitários. Cada família podia receber US\$ 1.300 a fundo perdido como ajuda para instalação. Havia um limite máximo de subsídio de US\$ 6.900 por família, incluindo a ajuda de instalação, o subsídio de 50% embutido no crédito fundiário e os demais subsídios sobre o valor do SIC.⁴ A lógica desse esquema de financiamento era a de que quanto menor fosse o gasto com a compra da terra (considerada empréstimo, portanto reembolsável), maior seriam o volume de subsídio e a quantia concedida para investimentos complementares (não-reembolsáveis). O financiamento era tomado em caráter solidário, de modo que as associações eram as responsáveis legais pelo pagamento das prestações. Amortizado o empréstimo, cada família receberia o título de propriedade correspondente.

Oficialmente, a “estrutura de governança”⁵ do PCT foi montada para seguir da seguinte maneira: i) associações comunitárias selecionariam o imóvel rural que desejassem comprar e negociariam o preço diretamente com o proprietário, apresentando ao órgão responsável pela gestão do

³ O Banco Mundial não concedia empréstimos para compra de terras. Porém, essa norma foi flexibilizada em 2002, quando sua diretoria autorizou esse tipo de operação no Malawi, na África.

⁴ O limite máximo de subsídio era definido pela fórmula $SS = 6900 - 0,5 CF - 1300$, onde SS era o subsídio e CF era a quantia gasta com a compra da terra.

⁵ O conceito de estrutura de governança expressa uma *importação* da teoria microeconômica para o desenho das políticas públicas propostas para o rural. Designa “um conjunto de formas organizacionais que condiciona o relacionamento entre agentes que estão empenhados em uma atividade, determinando os incentivos individuais e a alocação dos recursos (quanto, aonde, de que forma) disponíveis. As estruturas de governança incluem as formas específicas de direito de propriedade dos ativos, as regras básicas — contratuais ou não — que regulam as relações entre os agentes, a utilização dos ativos comuns e individuais, a distribuição das rendas, previstas em contrato ou residuais, os instrumentos de premiação e punição utilizados pelo grupo, e o arcabouço legal e institucional da economia que ampara as regras de convivência e os contratos estabelecidos entre os agentes” (BUAINAIN et al, 1999: p. 29).

PCT a proposta de aquisição do imóvel e a lista de subprojetos comunitários; ii) o órgão analisaria a proposta quanto à elegibilidade dos beneficiários e do imóvel (i.e., sua situação legal, as condições de transação e a adequação do preço negociado aos parâmetros de mercado), elaborando laudo técnico de avaliação do imóvel; iii) aprovada a proposta, o órgão orientaria a elaboração de projeto detalhado para aquisição de terras, emitindo parecer técnico; já os projetos para investimentos comunitários seriam elaborados por terceiros ou instituições governamentais que participassem do PCT; caso a proposta para aquisição da terra fosse recusada, o órgão orientaria a associação a dar continuidade ao processo de negociação; iv) caso a proposta fosse aprovada, o agente financeiro (no caso, o Banco do Nordeste) estava autorizado a contratar financiamento com a associação e a efetuar o pagamento ao proprietário e aos prestadores dos serviços de transferência de titularidade, bem como cobrar e receber os pagamentos do financiamento de cada beneficiário; o agente financeiro também deveria repassar diretamente às associações os recursos para investimentos comunitários (BUAINAIN et al., 1999: p. 24-5).

Seguindo os parâmetros do MRAM, o PCT teve gestão descentralizada. Assim, em cada um dos cinco estados montou-se um arranjo institucional particular (BUAINAIN et al., 1999: p 18-9; STEIL, 2000: p. 6). Em todos os estados, a estrutura do Banco Mundial montada para executar os Programas de Combate à Pobreza Rural (PCPRs) foi extensamente utilizada. No desenho do PCT, os conselhos municipais – em geral, criados para gerir os PCPRs – também figuravam como instâncias de implementação e participação social.

Em nível local, as associações comunitárias legalmente constituídas deveriam funcionar como as células-base de todo projeto (TEÓFILO, 2003). Oficialmente, a participação das associações tinha papel central na implementação e operacionalização do PCT, uma vez que a elas caberia selecionar os imóveis rurais à venda, negociar o preço diretamente com o proprietário, identificar os investimentos necessários que deveriam ser financiados e gerir os recursos liberados. Portanto, o protagonismo das associações na gestão dos projetos deveria ser a expressão maior do caráter descentralizado do PCT.

3.2. Perfil e escopo das principais pesquisas empíricas realizadas

O debate político mais intenso sobre o Cédula da Terra se deu entre 1997 a 2000. Já a produção das principais pesquisas empíricas sobre o PCT ocorreu entre 1998 e 2002. Portanto, uma parte dessas pesquisas foi finalizada quando a polarização política já havia esmaecido.

Em maio de 1998 foi concluído o relatório sobre a experiência do PCT no estado do Ceará, através de um convênio entre a FAO e o INCRA (GROPPO et al., 1998). No mesmo ano, o Banco Mundial encomendou a Zander Navarro (1998) um texto sobre as condições político-institucionais necessárias à implantação do PCT, já com o intuito explícito de expandi-lo para outros estados do país.

Em seguida, pelo lado do governo brasileiro e do Banco Mundial, foi finalizada em junho de 1999 a avaliação preliminar (BUAINAIN et al., 1999) prevista no acordo de empréstimo como avaliação de meio termo. Esse documento trouxe evidências que corroboraram em grande medida as críticas que vinham sendo feitas ao PCT desde 1997. O trabalho de campo foi realizado em fevereiro de 1999, com a aplicação de extenso questionário a 232 famílias. A amostra realizada abrangeu 116 projetos, num total de 223 projetos existentes na época envolvendo 6.642 pessoas. Os recursos milionários do Banco Mundial viabilizaram a contratação de uma equipe numerosa, o que permitiu que em alguns estados a pesquisa tivesse um caráter quase censitário.

Em março de 2000 foi concluído a avaliação do PCT realizada por Steil (2000), parte de uma consultoria mais ampla sobre o desempenho dos fundos sociais e ambientais existentes no Brasil financiados ou apoiados pelo Banco Mundial (Soares, 2001). O relatório foi construído com base em entrevistas com técnicos do Banco e das equipes estaduais responsáveis pela implantação do PCT, bem como representantes da CONTAG e do governo brasileiro. Até aquele momento, o que existia de maior fôlego empírico eram a própria avaliação preliminar (BUAINAIN et al., 1999) e os documentos do

Fórum contrários ao projeto, notadamente as duas solicitações ao Painel de Inspeção do Banco Mundial (FÓRUM, 1999, 1998 e 1998a)⁶.

Em outubro de 2002, um conjunto de entidades que compõem o Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo⁷ concluiu uma pesquisa sobre o desempenho do PCT nos cinco estados (SAUER & VICTOR, 2002). Com enorme dificuldade financeira, constitui-se uma equipe que visitou 16 projetos e entrevistou 80 famílias entre setembro e novembro de 2001, num total de 384 projetos à época. A pesquisa dialogou diretamente com a avaliação preliminar (BUAINAIN et al., 1999) e teve caráter qualitativo, e não quantitativo.

Esse conjunto de pesquisas concentra as linhas gerais do debate sobre os resultados iniciais do PCT, tendo sido realizado num período em que os beneficiários do projeto ainda estavam na fase de carência do empréstimo. Ocorre que, além da avaliação preliminar, houve um segundo e um terceiro relatórios de avaliação financiados pelo Banco Mundial, finalizados respectivamente em novembro de 2002 (BUAINAIN et al., 2002) e novembro de 2003 (BUAINAIN et al., 2003). Os três relatórios coordenados por Buainain serviram de base para o relatório final do Banco Mundial, datado de dezembro de 2003 (BANCO MUNDIAL, 2003a).

O importante a destacar é que em 2002 e 2003 foram realizados novos trabalhos de campo, de sorte que existe uma assimetria na produção de conhecimento sobre o PCT: enquanto o Fórum teve como referência oficial os dados levantados pela avaliação preliminar de 1999 e foi a campo em 2001, as pesquisas oficiais acompanharam a trajetória do projeto em 2002 e 2003. Há, portanto, um monopólio de informações atualizadas por parte do Banco Mundial e do governo brasileiro a respeito do desempenho do Cédula da Terra.

Inegavelmente, esse descompasso na produção de conhecimento afeta a apreciação global sobre a experiência do PCT, devendo ser levada em consideração no debate. Por outro lado, tal situação não representa a interdição da discussão, pois o acúmulo de pesquisas existentes é suficiente para dar substância a um posicionamento crítico sobre o PCT, ainda que aproximativo.

3.3. Dinâmica e resultados do Cédula da Terra

Originalmente, o Cédula seria iniciado em maio de 1997 e concluído em junho de 2001. Porém, na prática o cronograma foi outro: o início se deu em dezembro de 1997 e o encerramento em 31 de dezembro de 2002. Não está claro o porquê desse atraso. O projeto foi parcialmente paralisado no final de 1999 e parte de 2000 por falta de aporte de recursos pelo governo federal, em razão da crise do Real, bem como em razão das duas solicitações ao Painel de Inspeção (BANCO MUNDIAL, 2003a: p. 13; BUAINAIN et al., 2003: p. 17).

O Cédula da Terra consumiu US\$ 121,3 milhões, que foram provenientes das seguintes fontes: US\$ 45 milhões do governo federal, US\$ 1,9 milhões dos governos estaduais, US\$ 5,9 milhões das associações e US\$ 68,5 milhões do Banco Mundial. Por sua vez, o gasto efetivo do projeto foi distribuído em cinco itens: US\$ 45 milhões em compra de terras, US\$ 66,4 milhões em investimentos complementares, US\$ 2,6 milhões em assistência técnica e capacitação, US\$ 2,1 milhões em monitoramento, supervisão e administração do projeto e US\$ 5,2 milhões para avaliação e propaganda (BANCO MUNDIAL, 2003a).

⁶ O Painel de Inspeção foi criado em 1994 para proporcionar um fórum “independente” aos agentes sociais que se sentirem prejudicados direta ou indiretamente pela realização de projetos financiados pelo Banco Mundial. A reclamação deve demonstrar que os efeitos negativos decorrem da não-observância das normas e procedimentos do Banco na elaboração, execução e avaliação dos projetos financiados (FOX, 2001). O pedido sobre o PCT foi o primeiro em nível internacional ligado a um projeto de “alívio de pobreza rural” e vinculado ao MRAM. Portanto, foi um caso marcado por um duplo ineditismo.

⁷ As entidades responsáveis foram: Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), Ação Pastoral Rural (APR), FIAN/Brasil, Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais e Rede Social de Justiça e Direitos Humanos.

O Banco Mundial (2003a: p. 26) assinala que a desvalorização do Real em 1999 ajudou a reduzir o custo final do projeto, razão pela qual houve o cancelamento do empréstimo de US\$ 21,4 milhões pelo governo federal. Deve-se frisar que até 2000 os recursos para a compra de terras através do PCT vieram do INCRA – o que constitui uma evidente concorrência com a reforma agrária –, embora nem o governo anterior nem o atual tenham informado qual o valor desse montante. A partir de 2000, tais recursos passaram a vir do Banco da Terra/Fundo de Terras, totalizando R\$ 38.465.000,00.⁸

O grau de cobertura espacial do PCT foi amplo, exceto em Minas Gerais, onde se restringiu às regiões noroeste, norte e nordeste, abrangendo 50 municípios. No Ceará e no Maranhão praticamente todos os municípios foram cobertos pelo Cédula. Em Pernambuco e na Bahia a expansão do projeto também alcançou grande amplitude. De acordo com a avaliação preliminar (BUAINAIN et al., 1999: p. 22), a seleção dos municípios seguiu os seguintes critérios principais: existência de conflitos agrários latentes ou explícitos, situação de pobreza mais acentuada, existência de sindicatos de trabalhadores rurais favoráveis ao projeto, capacidade operacional da unidade técnica e apoio de prefeituras e lideranças políticas locais.

O PCT foi implementado para atingir o maior número possível de municípios, sem qualquer ligação prévia com a política oficial de reforma agrária, nem tampouco com uma estratégia de desenvolvimento rural. Pelo grau de cobertura alcançado, verifica-se que a intenção de seus executores foi espalhar ao máximo a incidência do projeto, o que por si só derruba o argumento de que o Cédula era um programa complementar às desapropriações – cujo número, aliás, sofreu forte desaceleração em todos os estados onde o Cédula foi implantado (SAUER & VICTOR, 2002) –, ainda mais se se tem em conta que, nesse período, podiam ser adquiridas através do projeto áreas passíveis de desapropriação. Além disso, a explicitação dos critérios que orientaram as agências estaduais na implantação do PCT sugere que houve a intencionalidade política de utilizá-lo como instrumento de concorrência com os movimentos sociais, na medida em que se buscou priorizar áreas conflituosas e segmentos extremamente pobres (num período de seca e de perdas agrícolas), tendo por base, ao que tudo indica, articulações com agentes políticos tradicionais (prefeitos, políticos locais, etc.).

A execução do PCT não foi objeto de controle social. Como assinala Steil (2000: p. 21), os conselhos ligados aos PCPRs tiveram, na prática, uma presença inexpressiva na gestão do projeto. Como regra geral, os subprojetos de investimentos comunitários foram apresentados diretamente às unidades técnicas estaduais, esvaziando o papel dos conselhos municipais, único espaço institucional previsto para algum tipo de participação social na gestão do Cédula. Em outras palavras, diferentemente do que prevê o MRAM, não houve controle social sobre o projeto, integralmente gerenciado de uma maneira infensa à prestação de contas à sociedade.

Segundo o relatório final do Banco Mundial, o PCT chegou aos seguintes resultados:

Quadro 1. Desempenho e gastos do Cédula da Terra – 1997 - 2002

ESTADOS	Nº de Projetos	Área adquirida (ha)	Nº de Famílias	Gasto com compra de terra	Gasto com investimentos	TOTAL R\$
Maranhão	124	91.353	3.530	11.709,490	30.702,449	42.411,939
Ceará	226	142.901	3.590	20.270,890	20.562,844	40.833,734
Pernambuco	100	41.365	2.235	15.929,269	11.698,435	27.618,704
Bahia	111	84.257	4.261	20.201,125	30.895,464	51.096,598
Minas Gerais	48	38.856	1.651	7.993,805	12.875,121	20.868,926
TOTAL	609	398.732	15.267	76.095,579	105.978,129	182.829,901

Fonte: governos estaduais, citado por Banco Mundial (2003a: p. 18)

⁸ Informação dada ao autor em março de 2004 pela diretoria do Programa Nacional de Crédito Fundiário.

Já os gastos foram distribuídos da seguinte maneira:

Quadro 2. Distribuição dos gastos pelo Cédula da Terra – 1997-2002

ESTADOS	Gasto total por família em R\$	SAT por família em R\$	SIC por família em R\$	Média de ha por família	Preço pago por ha em R\$
Maranhão	12.014	3.317	8.697	25,8	128,17
Ceará	11.374	5.646	5.727	39,8	141,85
Pernambuco	12.357	7.123	5.234	18,5	384,87
Bahia	11.991	4.740	7.250	19,5	239,75
Minas Gerais	12.640	4.841	7.798	23,5	205,72
TOTAL	11.975	4.984	6.941	26,1	190,84

Fonte: governos estaduais, citado por Banco Mundial (2003a: p. 19).

O relatório final do Banco Mundial não oferece uma análise qualitativa sobre a dinâmica social do PCT, nem sobre as cifras acima descritas. Porém, o que de fato surpreende é que não constam do relatório final coordenado por Buainain (2003) nenhum dos dados acima citados (apesar dele ser datado de novembro, apenas um mês antes do relatório do Banco), o que suscita a impressão de que o relatório do Banco foi finalizado às pressas, apenas agregando informações cedidas pelas agências estaduais de implantação do PCT. Se a pesquisa coordenada por Buainain (2003) – que seria a mais autorizada a sistematizar e analisar os resultados gerais do projeto, por tratar-se da principal consultoria financiada pelo Banco Mundial, tendo acesso livre a todo tipo de informação oficial – sequer menciona os dados acima citados, que relevância eles têm afinal?

Sem dúvida, é preciso travar um debate mais amplo e aprofundado a esse respeito, com a devida socialização de documentos oficiais sobre as transações imobiliárias e o consumo dos recursos destinados a investimentos sócio-produtivos. Embora o PCT tenha sido encerrado em dezembro de 2002, até hoje não houve a devida transparência quanto a informações básicas do projeto. As lacunas em termos de conhecimento sobre o PCT são um reflexo da inexistência de instâncias de controle social e da falta de pesquisas empíricas independentes atualizadas. Por essas razões, pouco adianta tentar discutir mais seriamente o relatório final do Banco Mundial (2003a). Mais vale considerar as pesquisas já consolidadas pelo debate, ou pelo menos com as que tenham maior rigor e clareza. É delas que este trabalho se ocupará daqui para frente.

Seguindo o MRAM, o Cédula da Terra ancora-se no princípio da transação voluntária entre compradores e vendedores interessados. Nenhuma pesquisa chegou a traçar o perfil sócio-econômico dos vendedores, mas os dados indicam que os imóveis rurais adquiridos estavam, na maioria dos casos, subutilizados ou abandonados, em razão da seca e da crise da pecuária e das culturas tradicionais (algodão, cacau e cana de açúcar) (BUAINAIN et al., 1999: p. 31). Entre mal utilizadas e abandonadas foram consideradas 76% das propriedades na Bahia, 81,3 % no Ceará, 81,3 % no Maranhão, 91,7% em MG e 83,3% em Pernambuco (BUAINAIN et al., 1999: p. 118; BUAINAIN et al., 2003: p. 105). Portanto, tudo indica que muitos desses estabelecimentos estavam falidos.

Em relação ao tamanho, a área média dos imóveis adquiridos foi de 815,3 ha. Há poucos projetos acima de 2000 ha, assim como são raros os projetos com área muito reduzida (o menor tem 68 ha). 31,86% dos projetos têm até 500 ha e 71,7% dos projetos têm até 1000 ha. Existem apenas 20 projetos com área acima de 1200 ha (BUAINAIN et al., 1999: p. 131). Portanto, em regra, foram adquiridos imóveis rurais de tamanho médio. A avaliação preliminar não verificou se os imóveis adquiridos de maior tamanho eram ou não passíveis de desapropriação. Porém, a pesquisa realizada pelo Fórum (SAUER & VICTOR, 2002: p. 84) detectou a ocorrência, em todos os estados, de compra de áreas passíveis de desapropriação pelo PCT.

O perfil dos compradores foi objeto da avaliação preliminar. De modo geral, trata-se de um segmento com baixíssimo grau de escolarização (37,7% eram analfabetos e 47,1% estudaram entre a 1ª e a 4ª séries) e muito pobre, tanto que a renda monetária anual total antes de entrar no PCT foi estimada em R\$ 2.057 para uma família cujo tamanho médio era de 5,2 membros (algo em torno de R\$ 32,90 por

pessoa por mês, inferior a 1/3 do salário mínimo) (BUAINAIN et al., 1999: p. 273). Estimou-se que a imensa maioria era formada de assalariados rurais e agricultores não-proprietários (parceiros, arrendatários), em geral com ocupações complementares. A quase totalidade dos beneficiários morava no local há muitos anos, sendo que um número significativo nasceu na própria região ou no entorno próximo. Aproximadamente 90% da população tinha como local de trabalho a zona rural (BUAINAIN et al., 1999: p. 63-9 e 104).

Diante desse diagnóstico, não é difícil imaginar que as péssimas condições de vida da população pobre rural tenham condicionado fortemente a demanda de alguns segmentos ao PCT, como reconheceu a própria avaliação preliminar: “Neste contexto de pobreza extrema, a adesão ao Cédula da Terra vem assumindo também um papel de opção emergencial, atribuindo-lhe, inevitavelmente, um caráter assistencial” (BUAINAIN et al., 1999: p. 30).

A pesquisa das entidades do Fórum encontrou um perfil sócio-econômico dos beneficiários relativamente parecido, reforçando a percepção de que a falta de alternativas foi um dos mais poderosos condicionantes para a adesão ao Cédula da Terra:

A maior parte dos entrevistados tinha condições anteriores instáveis de trabalho (...) e moradia (...), resultando em situações de extrema pobreza. Esta realidade está expressa, por exemplo, no nível educacional, pois quase todos os chefes de família são analfabetos. (...) As dificuldades (...) [também] estavam presentes nas relações de trabalho. A esmagadora maioria era desempregada ou tinha situações de sub-empregos, exercendo atividades temporárias no meio rural (...) ou no urbano (...). *Esse tipo de situação (...) acaba transformando o Cédula em uma “tábua de salvação”* (SAUER & VICTOR, 2002: p. 34-5, grifos meus).

Um forte indicador de que a situação de pobreza pressionou em favor da adesão ao PCT reside no fato de que, de modo geral, os beneficiários estivessem dispostos a aceitar preços mais elevados e, conseqüentemente, níveis de endividamento superiores para terem acesso imediato à terra, o que introduziu um elemento de tensão em toda a racionalidade do PCT. Dois exemplos emblemáticos: cerca de 52% das associações adquiriram a primeira propriedade ofertada sem procurar outra e, mais grave, apenas 13,5% consideraram o preço do imóvel como um dado relevante na fase de negociação imobiliária (BUAINAIN et al., 1999: p. 120).

Todavia, não foram apenas fatores sócio-econômicos que influenciaram a adesão de segmentos de trabalhadores rurais ao Cédula da Terra. Fatores de ordem política e cultural também estiveram presentes. Como já foi visto anteriormente, a tríade Banco Mundial/governo federal/governos estaduais jogou peso na implantação do projeto, a qual ganhou enorme impulso e velocidade no segundo semestre de 1998, justamente o período de acirramento da disputa eleitoral. Além disso, havia um forte esquema de desqualificação e repressão das ocupações de terra, parte da estratégia do governo Cardoso de derrotar politicamente os movimentos sociais do campo, na qual se inseria o PCT (PEREIRA, 2004). Por outro lado, o “sonho” do acesso à terra não pode ser esquecido, tendo sido um elemento cultural e simbólico importante para entender as razões da adesão social ao programa naquele contexto (BUAINAIN et al., 1999: p. 278; SAUER & VICTOR, 2002: p. 35).

Pelo exposto, não é difícil perceber que o princípio dos compradores e vendedores interessados – pilar central do MRAM que foi incorporado no desenho do Cédula da Terra –, na verdade, põe de lado qualquer referência ao contexto existente, como se as relações mercantis de compra e venda operassem numa espécie de vácuo social em que predominasse a livre vontade de agentes econômicos racionais. Ora, como foi apontado, existiram diversos fatores de ordem sócio-econômica, política e cultural que pressionaram a adesão social ao Cédula, distinguindo-a completamente daquele tipo de situação imaginária. Portanto, pode-se afirmar que a principal categoria que sustenta o MRAM – e,

consequentemente, o Cédula da Terra – carece de consistência teórica e empírica. Seu uso só encontra inteligibilidade no âmbito do discurso político-ideológico de legitimação do MRAM.

Intimamente relacionado ao ponto anterior, outro princípio do MRAM que também foi incorporado no desenho do PCT foi o enfoque “dirigido pela demanda” (*demand-driven approach*), também chamado de abordagem “dirigida pela comunidade” (*community-driven approach*) (TEÓFILO, 2003). Segundo esse princípio, a aquisição de terras deve se dar de acordo com a demanda manifesta, de tal maneira que somente os imóveis rurais explicitamente demandados devem ser objeto de transação patrimonial. No Cédula da Terra, a demanda tinha de estar organizada em associações, pois, segundo o MRAM, a forma associativa reduziria os erros de avaliação individual e facilitaria a seleção de imóveis de melhor qualidade e mais adequados às especificidades locais, aos recursos de que dispõe o grupo de compradores e às características do projeto produtivo que se deseja empreender. Além disso, de acordo com o MRAM, a transação mercantil supõe a negociação entre as partes interessadas, de modo que todo o processo de aquisição de terra seria realizado com o mínimo de ingerência do Estado e o máximo de protagonismo dos vendedores e compradores (TEÓFILO, 2003).

Segundo os proponentes do Cédula da Terra, para que o enfoque “dirigido pela demanda” pudesse funcionar, seria preciso elaborar uma estrutura de governança (mecanismos de coordenação, incentivo e sanção) que permitisse a seleção adequada de ativos fundiários e a negociação entre as partes interessadas (BUAINAIN et al., 2002: p. 75-6).

A base teórica tanto do Cédula da Terra como das suas avaliações oficiais (BUAINAIN et al., 2003, 2002 e 1999) tinha como pressuposto a idéia de indivíduos orientados por uma racionalidade de tipo mercantil (capitalista), estilizada na figura do *homo economicus*. Isso explica porque a estrutura de governança do programa foi integralmente montada em cima de incentivos microeconômicos, como também explica porque a própria avaliação utilizou largamente o suporte da microeconomia para avaliar o desempenho do Cédula. De acordo com esse tipo de formulação, a estrutura de governança do Cédula da Terra seria capaz de induzir a seleção de terras adequadas (BUAINAIN et al., 2002: p. 76).

Porém, nem os trabalhadores rurais concretamente existentes agiram ou agem de acordo com os pressupostos do MRAM, nem o processo de seleção dos imóveis passou por tais indivíduos. Por força da trama das relações sociais *realmente existentes* no meio rural nordestino, a seleção dos imóveis adquiridos através do PCT passou longe do protagonismo dos “demandantes”:

Os trabalhadores e trabalhadoras, assim como na definição dos preços, não tomaram parte das negociações, pois a maioria delas foi feita à revelia das famílias beneficiárias (...). As famílias tiveram pouco, se algum, poder nas decisões sobre as áreas adquiridas. Todas as pessoas entrevistadas de três estados (Minas Gerais, Bahia e Maranhão) – incluindo os presidentes das associações –, afirmaram que não participaram diretamente nem da escolha nem da compra da terra (SAUER & VICTOR, 2002: p. 109).

A avaliação preliminar assinalou que em 60% dos casos a iniciativa do negócio coube às associações e em 34,6% coube aos proprietários de terra (BUAINAIN et al., 1999: p. 115). Todavia, não se pode extrair desses percentuais uma evidência confiável de protagonismo das associações, uma vez que o seu papel foi marginal na negociação dos imóveis comprados. Como reconheceu a própria avaliação preliminar: “A grande maioria das associações, mesmo entre as que declararam ter negociado diretamente com o proprietário, desempenhou um papel secundário no processo, limitando-se a colher a oferta, levá-la ao órgão responsável, voltar com contraproposta e assim por diante (BUAINAIN et al., 1999: p. 120-1).

As evidências sobre a fragilidade das associações no processo de negociação imobiliária são numerosas e revelam que o protagonismo a elas atribuído pelo MRAM de fato inexistiu. Na prática, foram os órgãos governamentais que conduziram o processo:

Em todas as situações arroladas, a negociação é desigual. Os interessados encontram-se divididos em direitos desiguais face ao mercado de terras, e a suposta informação plena é uma ficção. Mesmo nas situações em que a negociação se dá (...) entre proprietários e associados sem a participação direta do governo, o que ocorre, na maioria dos casos, [é] uma negociação entre os órgãos governamentais com os proprietários das terras. Para estes, o comprador potencial é o Estado e não lhes interessa se os associados terão ou não condições de pagar. Os proprietários sabem que o peso do governo é fundamental na negociação e que são os técnicos dos órgãos governamentais responsáveis pelo Programa que elaboram o laudo técnico, estabelecem o patamar do valor da terra, vetam a venda da propriedade devido a irregularidades existentes e, muitas vezes, “convencem” as partes. Enfim, quem fecha o negócio é o governo e não a associação (BUAINAIN et al., 1999: p. 121).

Já em 1998 a avaliação realizada pelo convênio FAO/INCRA havia diagnosticado a mesma situação em relação à agência governamental encarregada de coordenar a implantação do Cédula da Terra no estado do Ceará:

O IDACE, na condição de órgão do governo, tem participação significativa no preço e na modalidade de pagamento da terra em questão principalmente devido à falta de iniciativa ou desconhecimento dos preços de mercado por parte dos beneficiários. (...) O IDACE emerge como negociador direto com os vendedores, contradizendo seu papel de árbitro ou mediador no processo (GROPPO et al., 1998: p. 3-4).

O relatório de Soares confirmou a condição de fragilidade sócio-política das associações, o que contrasta com os esquemas idealizados de participação concebidos pelo Banco Mundial:

O Banco Mundial, quando desenha e implementa sua política de participação, pressupõe a existência de sujeitos sociais com condições mínimas de capacitação e organização social. Como no Brasil esses sujeitos são em geral precarizados, o mundo ideal de participação desenhado nos documentos de projeto do Banco Mundial costuma colidir com o mundo real das relações sociais, marcado por práticas paternalistas e clientelistas (SOARES, 2001: p. 55).

A pesquisa de Steil também constatou a situação de debilidade das associações, mostrando que a experiência do PCT não havia engendrado nada parecido com a redução do protagonismo e tutela do Estado ou a livre iniciativa entre agentes mercantis racionais:

O Cédula da Terra não produziu uma experiência significativa que pudesse ser replicada num projeto de maior escala em termos de formação dos trabalhadores para a gestão e autonomia. Ao contrário (...), o mais recorrente foi os órgãos estaduais de coordenação do projeto assumirem a condução do processo de negociação (STEIL, 2000: p. 26).

A pesquisa feita por entidades organizadas no Fórum recolheu informações que apontam na mesma direção: a fragilidade das associações para exercerem o papel a elas atribuído pelo MRAM, a desigualdade de poder na negociação entre compradores e vendedores e o protagonismo, paternalismo e tutela dos órgãos governamentais. Conforme Sauer e Victor:

Não houve participação efetiva das famílias e das associações nos processos de seleção das áreas adquiridas (...). As propostas de participação e “empoderamento” comunitários ficam completamente comprometidas pois, na realidade, o Cédula é um programa totalmente protagonizado pelo próprio Estado (...). A pesquisa de campo

confirmou também o total desequilíbrio nos processos de negociação, constatando a ausência ou submissão dos compradores aos processos conduzidos por proprietários, órgãos governamentais ou outras “forças” alheias aos interesses das famílias. Segundo depoimentos, em vários projetos, a “participação” das famílias não passou do recebimento da comunicação da compra da área (...). As dificuldades de lidar, de forma equitativa, com os grandes proprietários de terra, abrem possibilidades para reproduzir os históricos processos de manipulação e exploração dos trabalhadores e trabalhadoras. Estes acabam sendo forçados a aceitar “os termos da negociação” (2002: p. 80 e 87).

Não apenas as associações tiveram pouca ou nenhuma iniciativa e autonomia, como a sua própria constituição se deu a partir de pressões externas:

É expressiva a participação de agentes externos e de outras instituições no processo de formação e na própria condução das associações. A proposta oficial caracteriza a adesão dos pequenos produtores rurais ao PCT como um processo cuja iniciativa partiria dos próprios interessados. No entanto, os depoimentos mostram que a criação de associações não é tão “natural” como se espera. Em todos os estados, e particularmente na BA e em MG, há uma clara intervenção de atores e instituições externas ao grupo, tais como prefeituras, políticos locais, pessoas “bem intencionadas”, proprietários de terra, técnicos ligados às instituições governamentais, etc (BUAINAIN et al., 1999: p. 279).

A metade das associações foi criada exclusivamente para participar do Cédula (BUAINAIN et al., 1999: p. 223), revelando-se um procedimento meramente burocrático, sem qualquer acúmulo organizativo produzido por uma história de lutas comuns entre seus membros. A baixa organicidade e a falta de representatividade dessas associações formadas apenas para garantir o acesso imediato à terra (NAVARRO, 1998; STEIL, 2000) vulnerabilizam-nas frente a relações de dominação e exploração. Porém, deve-se notar que mesmo a existência de formas organizativas prévias, vista como fundamental pelos proponentes do Cédula, não foi considerada capaz de superar o peso das relações sociais tradicionais existentes no meio rural nordestino (BUAINAIN et al., 1999: p. 232), haja vista que sua constituição se deu nos marcos da “tradição populista, que define um campo de representação baseado na cooptação, subordinação e controle social e político das populações pobres” (BUAINAIN et al., 1999: p. 281). Esta questão também não pode ser dissociada da formação histórica do campesinato brasileiro, a partir da qual pode-se compreender a precariedade política estrutural das “comunidades rurais” (WANDERLEY, 1999).

As associações criadas apenas para ter acesso ao PCT tiveram em comum o fato de terem sido predominantemente constituídas a partir da iniciativa de órgãos governamentais direta ou indiretamente ligados ao projeto, como também de prefeituras, políticos locais e proprietários (BUAINAIN et al., 1999: p. 223). Em casos extremos, a formação da associação foi posterior à compra do imóvel e a primeira diretoria veio definida de fora (SAUER & VICTOR, 2002: p. 69).

Segundo Buainain et al. (1999: p. 232-4), a ingerência de forças externas no processo de constituição das associações ocorreu de modo “informal e oficioso”. Destacaram-se como principais mediadores: a) políticos e prefeituras (39,8% de uma amostra de 98 casos); b) órgãos estaduais responsáveis pela implantação do Cédula e demais instituições governamentais (37,8%); c) órgãos de representação de classe (sindicatos dos trabalhadores rurais, associações e federações de associações) e outras instituições de apoio, como igrejas (29,6%); d) ex-proprietários das terras (8,2%). Porém, o relatório ressalva que a influência de ex-proprietários quase sempre é mediada “por políticos, prefeitos, técnicos de instituições governamentais, associados, lideranças comunitárias, cabos eleitorais, administradores das fazendas e até mesmo as federações das associações comunitárias” (idem, p. 233), o que, se melhor avaliado, certamente aumentaria a percepção sobre a interferência desse agente social.

Quanto à natureza da ingerência externa, a avaliação preliminar distinguiu três situações mais gerais (agora, a partir de uma amostra de 22 casos): na primeira, o agente externo limitou-se a informar regras e a dar orientações de como proceder; na segunda, exerceu uma presença mais direta e efetiva na própria organização da associação (p.ex., participação em reuniões, ajuda para obter documentos e contribuição financeira); na terceira, o agente externo controlou direta e explicitamente as decisões. A maioria dos casos envolvendo a ação dos órgãos governamentais foi enquadrada nas situações de orientação e organização, enquanto os casos de organização e controle direto foram observados mais em relação à ação de políticos locais, prefeituras e ex-proprietários (BUAINAIN et al., 1999: p. 234).

Um fator de agravamento da condição de fragilidade das associações foi o seu descolamento e isolamento em relação a redes organizativas mais abrangentes, como aquelas criadas pela ação política de movimentos sociais e organizações sindicais (STEIL, 2000). De fato, ao implementar o Cédula da Terra em detrimento da posição de todas as entidades nacionais de representação de trabalhadores rurais, o governo brasileiro e o Banco Mundial isolaram ainda mais associações que já padeciam de um artificialismo original, uma vez que a metade delas fora criada exclusivamente para ter acesso ao PCT.

Outro fator que reforçou a fragilidade das associações – e, portanto, a fraqueza da célula-base de todo MRAM, a qual deveria ser a expressão da livre vontade e da participação dos agentes – foi o baixíssimo grau de socialização de informações básicas a respeito do projeto, limitando estruturalmente a capacidade de participação autônoma dos mutuários do PCT:

Em torno de 60% da população declarou não saber as taxas de juros que pagariam sobre o empréstimo para adquirir a terra. 11% respondeu incorretamente e apenas 0,2% acertou a resposta (...). De 35,9 a 49,6% dos beneficiários (...) não sabem que a propriedade comprada é utilizada como garantia para o crédito fundiário. Apenas de 3,1 a 9,8% (...) conhecem este fato (...). Mas o mais sério é que em torno de 19% da população de beneficiários, correspondendo a aproximadamente 1270 pessoas, declarou que não havia sido pedido nenhuma garantia. Em torno de 30% declarou que não havia tomado crédito para aderir ao Cédula (...). Outro traço extremamente relevante é o desconhecimento quase total das condições de funcionamento do próprio Cédula da Terra (...). Praticamente ninguém sabia as condições precisas do empréstimo (BUAINAIN et al., 1999: p. 105-6).

Situação similar foi constatada por Sauer e Victor (2002: p. 73), quando assinalam que:

Além dos problemas de paternalismo, personalismo, práticas autoritárias de seleção e de tomada de decisões, as famílias têm dificuldades para participar efetivamente pela total ausência de informações. Segundo muitos depoimentos, poucas pessoas possuíam informações, por exemplo, sobre as regras do Cédula. As mais informadas sabiam somente que teriam que pagar a terra, mas não sabiam nem ao menos o valor (todas sabiam apenas os prazos de carência e de amortização). Muitos também revelaram desconhecimento sobre procedimentos e perspectivas do programa como, por exemplo, recursos disponíveis (...). Segundo alguns relatos, a metodologia utilizada para repassar estas informações não favorece o entendimento, nem a participação pelo público alvo.

Note-se que não se trata aqui de pressupor que a socialização da plena informação seria suficiente, por si só, para produzir os saberes e orientações necessários ao novo sistema de relações em que os agricultores se inserem. De fato, como salienta Neves (1995), de pouco adianta a difusão de informações se não há um quadro institucional que permita a formação de novas atitudes e percepções, que ofereça oportunidade para a mobilidade social e a superação do insulamento/desapossamento cultural. Porém, na verdade, o problema aqui colocado é anterior a essa questão e diz respeito ao fato elementar de que a falta de um domínio básico das “regras do jogo” revela, indubitavelmente, o não-protagonismo dos trabalhadores, favorecendo a proliferação de arranjos oficiosos e práticas de tutela.

Pelo exposto, fica claro que o processo de formação das associações foi condicionado por relações tradicionais típicas do meio rural brasileiro, caracterizadas por fortes traços de paternalismo estatal, personalismo, clientelismo e patronagem, demonstrando que tanto o princípio dos compradores e vendedores voluntários (*willing sellers/willing buyers*), como o enfoque “dirigido pela demanda” (*demand-driven approach*) não saíram da esfera da abstração. Fica difícil sustentar a pertinência de ambos os pilares do MRAM quando se leva em consideração que: a) os agentes que demandavam o acesso à terra encontravam-se em situação de grave empobrecimento e absoluta falta de perspectivas de trabalho, de modo que o Cédula da Terra foi considerado por muitos como “tábua de salvação” imediata, visão potencializada pelo “sonho” da terra de trabalho e moradia alimentado por aquelas populações; b) a adesão social ao Cédula foi condicionada por fatores político-ideológicos, na medida em que se deu num contexto de repressão e desqualificação das ocupações de terra, o que pôde ser comprovado pela reprodução do discurso oficial sobre uma reforma agrária “sem conflitos” por parte dos que decidiram entrar no Cédula; c) as associações – que deveriam ser expressão de um processo de auto-organização dos compradores interessados, de modo a impulsionar toda dinâmica do projeto – foram constituídas a partir de pressões externas e tiveram um papel secundário na seleção e na negociação dos imóveis adquiridos através do PCT; d) o processo de barganha entre vendedores e compradores em torno do preço da terra, conforme definido pelo MRAM, não passou de uma idealização, pois de fato tal processo foi protagonizado pelos órgãos governamentais.

Outro pilar do MRAM reproduzido no desenho do PCT foi a auto-seleção dos beneficiários. Esse mecanismo, segundo Teófilo (2003: p. 218), teria a vantagem de evitar erros de seleção por parte do Estado, reduzir custos de identificação de beneficiários e de monitoramento. No entanto, mais uma vez o modelo não se confirmou empiricamente. Como indicou a avaliação preliminar, o processo de auto-seleção dos beneficiários de fato não existiu:

Do ponto de vista conceitual, a seleção dos beneficiários deveria refletir um processo de auto-seleção com baixa interferência dos órgãos públicos responsáveis pela implementação do Programa em cada estado. Na prática, este processo não vem ocorrendo de forma tão “pura”. Apesar da ampla divulgação do programa através de meios de comunicação de massa, nesta fase inicial do Programa parte relevante dos beneficiários foi de fato “selecionada” — na verdade “escolhida” — para participar (BUAINAIN et al., 1999: p. 50).

Ora, se a constituição das associações, bem como a condução de sua vida social, não se deram de maneira minimamente autônoma, como poderia haver “auto-seleção” dos beneficiários? Este é o cerne da discussão. Percebe-se que, na prática, diversos fatores condicionaram sobremaneira a seleção dos beneficiários, a qual foi atravessada pela influência e tutela de um conjunto de pressões, constituindo-se com frequência em objeto de barganha política. Como novamente assinala a avaliação preliminar, em detalhe:

No plano institucional, há uma seletividade na origem da adesão dos trabalhadores rurais sem terra e pequenos produtores familiares. Isso se dá através do estabelecimento de regras de inclusão e de exclusão construídas oficial e oficiosamente. De um modo geral, esses órgãos não são apenas coadjuvantes na criação das associações comunitárias (...). Em muitas situações, mesmo nas decisões consideradas “*estritamente técnicas*” como, por exemplo, na seleção dos candidatos, nos procedimentos de legalização das associações, no laudo técnico de avaliação da propriedade e na abertura de contas correntes para o recebimento dos recursos, o “*peso das relações pessoais*” se faz sentir (...). Em alguns estados, há uma pré-seleção dos candidatos. Em outros, os órgãos governamentais montam uma “comissão de seleção” composta por representantes dos trabalhadores rurais, lideranças da comunidade e

políticos, com o objetivo de organizar os interessados em admissão no Programa. Esta equipe indica os possíveis beneficiários e encaminha uma lista às instituições do governo, em algumas situações, mediada pela prefeitura local (...). Muitas vezes, o momento do cadastramento transforma-se num espaço de barganha e de disputa entre presidentes de associações, lideranças comunitárias, técnicos de órgãos governamentais, políticos e prefeituras locais. Vários entrevistados relataram suspeitas de irregularidades na seleção dos beneficiários, como a inclusão de nomes não aprovados pela comissão de cadastramento. Ou seja, desconfianças e práticas típicas de uma cultura política clientelista (BUAINAIN et al., 1999: p. 279-80 e 223-4, grifos no original).

Os órgãos governamentais foram orientados a selecionar as famílias mais pobres (BUAINAIN et al., 2003: p. 18), o que ajuda a entender a velocidade da adesão ao PCT. Por outro lado, como reconheceu a avaliação preliminar, tal orientação carregava o risco de incorporar pessoas tão desprovidas de capacidade de investimento que, mais à frente, poderiam ficar inadimplentes com o Cédula, na medida em que não conseguissem gerar renda suficiente para pagar a dívida contraída com a compra do imóvel (BUAINAIN et al., 1999: p. 271).

Portanto, de acordo com as indicações fornecidas pela avaliação preliminar, é válido afirmar que a auto-seleção dos beneficiários – mais um pilar do MRAM que havia sido incorporado no desenho do Cédula da Terra – não saiu da esfera da abstração, na medida em que “a prática mais comum foi anunciar a existência do programa e estimular – ou induzir – a adesão do grupo” (BUAINAIN et al., 1999: p. 52). O diagnóstico traçado àquela altura já não deixava dúvidas: “A pré-seleção de grupos particulares rompe com o processo de auto-seleção, um dos pilares mais importantes para a geração de estrutura de governança eficiente pelo programa” (idem, ibidem). Mais um dos elementos elogiados como prova inquestionável da suposta vantagem do MRAM em relação ao modelo “tradicional” de reforma agrária não se confirmou, simplesmente porque não chegou sequer a se concretizar na realidade do meio rural nordestino.

Ao contrário do que estabelece a racionalidade do MRAM, a elaboração dos projetos produtivos não se deu antes da compra dos imóveis rurais, mas sim depois, inclusive em razão da pressa dos órgãos governamentais em implementar o PCT (BUAINAIN et al., 1999: p. 271 e 291). Também contribuiu para o atraso dos projetos produtivos a dificuldade das associações em obterem uma assistência técnica regular – cuja remuneração, inicialmente, não havia sido prevista pelo PCT – que permitisse formular propostas adequadas (BUAINAIN et al., 1999: p. 195). Portanto, a aquisição dos imóveis acabou não sendo antecedida por qualquer avaliação técnica significativa a respeito das potencialidades agrícolas e não-agrícolas do empreendimento a ser desenvolvido. Novamente, outro pilar do MRAM não se consumou.

Tanto a avaliação preliminar (BUAINAIN et al., 1999: p. 28) como a pesquisa coordenada por Sauer e Victor (2002: p. 46 e 62-7) registraram atrasos sistemáticos na liberação das terras e também dos recursos para investimentos complementares, o que prejudicou bastante os beneficiários do PCT. Porém, em nenhuma das duas consta que atrasos semelhantes tenham ocorrido no pagamento àqueles que venderam propriedades. Não se pode afirmar, portanto, que o arranjo descentralizado tenha sido imune a problemas operacionais graves, como pretende fazer crer o discurso pró-MRAM que associa a descentralização à eficiência administrativa.

Em relação à questão do desenvolvimento produtivo, a avaliação preliminar não investigou a qualidade das terras compradas através PCT, de sorte que não oferece qualquer conclusão a respeito da sustentabilidade econômica dos projetos. Por outro lado, embora o PCT tivesse menos de dois anos de existência quando a pesquisa foi concluída, pôde-se constatar naquele momento algumas evidências a respeito da dificuldade econômica dos projetos.

Um dado relevante diz respeito à maneira como foram usados os recursos do SIC, em tese destinados a investimentos comunitários na área de infra-estrutura produtiva necessários à futura

geração de renda. Na verdade, metade desses recursos foram gastos com custeio diário das famílias (BUAINAIN et al., 1999: p. 196-8 e 290), o que reflete a extrema pobreza das pessoas que aderiram ao Cédula e evidencia o caráter emergencial que o projeto assumiu.

Outro dado bastante significativo foi que a metade das aquisições de terra tiveram valores abaixo de 75% do valor médio do total dos contratos, o que permitiria que sobrasse para a maioria das famílias um montante em torno de R\$ 5 mil para investimentos comunitários (BUAINAIN et al., 1999: p. 138). Porém, na prática, esses recursos foram gastos de modo pulverizado em diversos itens — além do custeio, em obras de infra-estrutura como estradas, água, luz e moradia, não necessariamente com resultados satisfatórios —, “não sendo suficientes para complementar/adaptar as benfeitorias existentes às novas condições de utilização da propriedade nem para estabelecer uma base produtiva sólida a partir da qual os beneficiários poderão gerar renda suficiente para melhorar de vida e pagar a dívida contraída” (BUAINAIN et al., 1999: p. 290). Por isso, vislumbrou-se que a maioria dos projetos com menor número de famílias teria a necessidade de créditos complementares para assegurar a sua viabilidade, o que, por sua vez, criaria uma nova fonte de endividamento e de diferenciação entre os projetos.

Outro elemento importante detectado pela avaliação preliminar foi a precariedade dos serviços de assistência técnica oferecidos aos beneficiários. Além de desinformados sobre as condições gerais e o modo de funcionamento do PCT, os técnicos restringiram a sua atuação a momentos pontuais, sem a necessária continuidade exigida a um trabalho dessa natureza:

A desinformação sobre o Programa não se restringe aos associados. (...) Exceto os bancos — com regras próprias e relativamente inflexíveis diante das especificidades e necessidades dos produtores rurais mais pobres —, nos demais órgãos governamentais (...) é grande o desconhecimento das normas legais e dos possíveis desdobramentos. Face a algum impasse, os técnicos têm dificuldade para decidir qual o melhor encaminhamento. Normalmente o conhecimento mais aprofundado fica sob a responsabilidade de uma só pessoa. O restante apenas “cumpre as tarefas”. Além do mais, são poucos os que conseguem perceber quem são os associados e qual o perfil das associações. O contato entre técnicos e associados é restrito ao presidente e quando muito, à diretoria (...). Há um acompanhamento mais direto e intenso no momento da criação das associações e da adesão ao Programa. A partir daí a presença dos técnicos é irregular e se restringe à questões pontuais (BUAINAIN et al., 1999: p. 109).

Em termos de desenvolvimento produtivo, Sauer e Victor (2002: p. 40-4) encontraram um cenário ainda mais negativo. A infra-estrutura social – englobando as áreas de fornecimento de energia elétrica e água, estradas e vias de acesso, escolas e postos de saúde – foi avaliada como bastante precária na maioria dos projetos visitados, embora muitos deles já tivessem na época mais de quatro anos de existência. Não surpreende, pois, a constatação de elevado grau de desistência e saída de famílias das áreas adquiridas via PCT – em média, superior a 50% –, embora os projetos ainda estivessem no período de carência. Também a necessidade de assalariamento precário (venda ou aluguel de dias de serviço) não havia sido superada, na medida em que a maioria do entrevistados relatou que, em virtude das dificuldades de produção e comercialização, a venda da mão-de-obra permanecia um imperativo.

Outro elemento importante constatado por Sauer e Victor (2002: p. 49-50) foi a debilidade ou mesmo a inexistência de assistência técnica:

De uma maneira geral, na avaliação das pessoas entrevistadas, a assistência técnica (...) é ruim, precária e, via de regra, impositiva em relação ao tipo e a forma de organização da produção. A precariedade dos serviços se traduz pela baixa frequência e pela falta de regularidade dos trabalhos dos técnicos nos projetos (...). Em vários projetos não há

nenhum tipo de assistência técnica (como, por exemplo, no estado de Pernambuco) e os técnicos dos órgãos responsáveis estiveram presentes apenas no processo inicial de implantação, deixando as famílias sem qualquer tipo de acompanhamento).

Além de detectar a má qualidade e a baixa frequência do serviço prestado, Sauer e Victor (2002: p. 58-61) constataram também a ocorrência de práticas autoritárias por parte dos técnicos responsáveis pela implantação do PCT, gerando uma série de problemas e provocando a resistência das famílias. Verificou-se, especialmente, a imposição de áreas para produção comunitária com base na monocultura, secundarizando os lotes familiares, com o objetivo de produzir excedentes comercializáveis para gerar renda suficiente ao pagamento das prestações do financiamento. Tal prática impunha um elemento estranho à cultura do trabalho familiar, além de repor a lógica da monocultura. Pior ainda: segundo os pesquisadores, criou-se a remuneração em diárias dentro dos próprios projetos, na tentativa de garantir o fluxo de mão-de-obra necessário para tocar a produção comunitária. Ou seja, em vez de contribuir para superar essa forma de exploração do trabalho, a implementação do PCT estaria exigindo precisamente a sua recriação dentro dos projetos financiados, transformando os beneficiários em “empregados” de associações criadas, em tese, para representa-los e atender aos seus interesses.

De acordo com Sauer e Victor (2002: p. 51), além dos problemas anteriores, a assistência técnica prevista no PCT padecia de dois problemas estruturais. Em primeiro lugar, esse tipo de serviço era privatizado e devia ser pago com recursos provenientes do SIC, financiado pelo Banco Mundial. Na prática, essa situação subordinava o gasto com a assistência técnica à administração da verba do SIC, suscetível a cortes. Em segundo lugar, a prestação desse serviço tinha previsão de um ano, renovável por mais um dependendo da disponibilidade de recursos, tempo insuficiente para capacitar as famílias, ainda mais se se leva em conta a baixa periodicidade e a péssima qualidade com que o serviço era realizado na grande maioria dos casos.

A produção agrícola foi considerada de subsistência na maioria dos projetos. Apenas dois, entre os dezesseis projetos pesquisados, indicaram a existência de produção de excedentes comercializáveis. De acordo com Sauer e Victor, as dificuldades enfrentadas não possibilitavam uma efetiva inserção mercantil, como advoga o discurso em favor do Cédula da Terra:

As famílias entrevistadas revelaram várias estratégias de sobrevivência como, por exemplo, a venda de dias de serviço e a obtenção de empregos fora dos projetos (trabalhos domésticos, comércio, etc.), cultivo de outras áreas (parceria, arrendamento, etc.). A criação de animais e o comércio de alguma produção também se traduzem em opções para o sustento familiar. A estratégia mais utilizada para obter renda, no entanto, é a venda de dias (trabalho assalariado temporário), executando tarefas diversas nas fazendas da região (2002: p. 54).

Segundo a mesma pesquisa, as terras compradas através do PCT foram de baixa qualidade e se concentraram em regiões menos dinâmicas e mais empobrecidas dos estados, o que representou mais um fator de dificuldade ao desenvolvimento produtivo dos projetos. Na opinião dos autores, isso faria parte da própria lógica do PCT, uma vez que “o limite de recursos para a aquisição das áreas, em geral, leva a implantação dos projetos em regiões menos dinâmicas, comprando terras menos valorizadas, portanto, fracas e com sérias limitações de produção” (SAUER & VICTOR, 2002: p. 55-6).

Realizada ainda no período de carência de muitos projetos, a pesquisa coordenada por Sauer e Victor não chegou a registrar informações sobre o pagamento da dívida imobiliária. Porém, pôde constatar que a esmagadora maioria antecipava uma situação de inadimplência:

Apesar das particularidades encontradas em cada projeto pesquisado, perguntadas sobre as condições financeiras, as pessoas entrevistadas foram praticamente unânimes

em afirmar que não há condições para efetuar o pagamento da primeira parcela do financiamento (...). Mais significativo, no entanto, é o fato de que as pessoas que dizem ter condições de pagar só poderão fazê-lo mediante um processo de descapitalização. Literalmente, as pessoas terão que se desfazer de seus pertences (alguns adquiridos antes da entrada no projeto) para pagar a primeira prestação (2002: p. 63).

Durante o trabalho de campo, os pesquisadores observaram que o governo baiano abriu um processo de “repactuação” de contratos vencidos ou próximos do vencimento, de modo que o pagamento das prestações nos dois primeiros anos pudesse ser efetuado de maneira pouco mais suave (SAUER & VICTOR, 2002: p. 64). Parece evidente que a ação do governo estadual tenha sido provocada pela percepção de inadimplência iminente dos mutuários. A pesquisa não registrou atitudes semelhantes em outros estados.

De acordo com Sauer e Victor, as dificuldades experimentadas pelos que contraíram empréstimo pelo Cédula da Terra não podem ser atribuídas a fatores conjunturais, mas sim estruturais, cujo resultado seria o endividamento dos trabalhadores:

De uma maneira geral, os projetos não possuem viabilidade econômica em consequência de uma série de fatores como, por exemplo, a compra de terras fracas, regiões áridas (falta de água ou necessidade de altos investimentos para obter água), falta de assistência técnica, falta de recursos para investimento, distantes de mercados consumidores, etc. Estes fatores inviabilizam completamente a sustentabilidade dos projetos, tornando os empréstimos impagáveis (SAUER & VICTOR, 2002: p. 67).

A pesquisa também compilou diversos sinais e denúncias de desvio de finalidade, favorecimento e corrupção em inúmeros projetos do PCT, como a elaboração de laudos técnicos fraudulentos, o superfaturamento de imóveis rurais, a compra de várias áreas de uma mesma empresa ou proprietário, a aquisição de imóveis localizados em regiões de Mata Atlântica, a imposição de procedimentos por políticos locais, o conluio entre prefeituras e proprietários de terras vendidas e a compra de áreas passíveis de desapropriação (SAUER & VICTOR, 2002: p. 82-5). A leitura desse material, por si só, é suficiente para estabelecer um novo patamar no debate sobre o processo de implantação do PCT, ainda mais se se tem em conta que o discurso pró-MRAM (DEININGER & BINSWANGER, 1998: p. 24) imputa ao modelo “tradicional” de reforma agrária uma propensão à corrupção, da qual escaparia o modelo de mercado, visto como mais “transparente” e mais favorável à responsabilização social (*accountability*).

Como assinalaram corretamente Sauer e Victor (2002: p. 87), a lógica de programas como o PCT lhes impõe um problema insolúvel: se compram imóveis baratos, cai a qualidade da terra e das benfeitorias e a quantia necessária para a construção de infra-estrutura e investimentos produtivos tem de aumentar; se adquirem imóveis mais caros, o empréstimo se eleva acima da capacidade de endividamento das famílias, gerando um quadro de inadimplência generalizada.

Após a conclusão da pesquisa coordenada por Sauer e Victor, o Banco Mundial e o governo brasileiro financiaram mais dois relatórios de avaliação do Cédula da Terra, com os objetivos de traçar o perfil sócio-econômico dos beneficiários (BUAINAIN et al., 2002) e avaliar o impacto sócio-econômico do projeto (BUAINAIN et al., 2003), cujos resultados ainda não foram objeto de discussão fora dos círculos oficiais. Trata-se de um material que aguarda maior publicização e debate. De todo modo, cabe levantar alguns pontos relevantes.

Em todos os estados, observou-se elevada taxa de evasão no biênio 2000-2001 – processo que já havia sido notado por Sauer e Victor (2002: p. 43) – e substituição de beneficiários em 2002 (BUAINAIN et al., 2003: p. 17-9). Três razões foram elencadas para explicar essa descontinuidade na trajetória do programa. A primeira foi o “desalento das famílias” provocado pela paralisação parcial do Cédula no final de 1999 e parte de 2000, devido à falta de aporte de recursos pelo governo brasileiro,

como também ao relativo abandono de muitos projetos pelas instituições estaduais responsáveis pela sua implantação e acompanhamento. A segunda foram os erros de seleção praticados pelos órgãos governamentais em 1998, os quais haviam priorizado famílias mais pobres atingidas pela seca. De acordo com o relatório: “Em alguns projetos, cuja seleção havia sofrido maior interferência e onde as associações eram inicialmente mais artificiais, observou-se maior incidência de substituição de beneficiários devido ao fato de os beneficiários originais terem abandonado os projetos” (BUAINAIN et al., 2003: p. 18). A terceira razão foram as discordâncias entre beneficiários ou entre beneficiários e associações, estas entendidas como reflexo do “caráter artificial de muitas das associações criadas em 1998 para poder participar do programa” (idem, ibidem).

Os dados sobre a saída de famílias podem ser conferidos no quadro abaixo. Embora afirme-se que o grau de evasão foi elevado, não há informações sobre quantas famílias saíram e foram substituídas, o que seria informaria em detalhe a intensidade da evasão.

Quadro 3. Saída e substituição de famílias de projetos do Cédula da Terra no biênio 2000-2001

Estado	Nº de famílias				Projetos			
	Início do projeto	Em 2003	Saíram e não foram substituídas	%	Nº total	Visitados	Apresentaram saída de famílias	%
Maranhão	622	552	70	11,2	50	19	6	31,5
Ceará	607	501	106	17,4	92	33	27	81,8
Pernambuco	703	675	28	3,9	20	19	18	94,7
Bahia	1241	1161	80	6,4	41	25	8	32
Minas Gerais	508	472	36	7	17	12	6	50

Fonte: Buainain et al., 2003: p. 19.

Outro dado interessante é que mais da metade dos projetos foi criada a partir de janeiro de 2002 (BUAINAIN et al., 2003: p. 13), indicando uma aceleração na implantação do PCT semelhante àquela observada no segundo semestre de 1998. Pode-se dizer, pois, que houve dois momentos em que os órgãos técnicos imprimiram velocidade ao processo. Também vale assinalar que até 1999 o maior ritmo de expansão do PCT ocorreu no Ceará, e a partir daquele ano ocorreu nos estados de Pernambuco e Maranhão.

Deve-se registrar que, nessa segunda fase de maior aceleração, já estava em curso a expansão dos projetos para áreas novas, iniciada a partir de 1999, elevando o grau de capilarização do PCT, de tal maneira que tornou-se “muito pequena a proporção de microrregiões em cada estado que não tem assentamentos do Cédula da Terra” (BUAINAIN et al., 2002: p. 87).

Assim, Buainain et al. (2002) contestam o argumento defendido por Sauer e Victor (2002) de que os projetos do PCT teriam se concentrado tão-somente nas áreas mais pobres e sem infra-estrutura dos estados, haja vista o aumento do grau de cobertura e capilarização dos projetos. Na verdade, porém, uma coisa não exclui a outra: pode-se contra-argumentar que, justamente por terem se concentrado em áreas pobres e inadequadas num primeiro momento – o que ganha densidade com a informação de que houve um intenso processo de evasão das famílias –, os projetos tenham sido posteriormente expandidos para áreas novas. Aliás, os novos relatórios não apresentam qualquer relação entre a taxa de evasão e a criação de novos projetos. Surpreendentemente, também não analisam a qualidade agronômica das terras adquiridas.

Também foi levantado que os órgãos responsáveis pela implantação do Cédula da Terra fizeram um ajuste no programa após 1999, estabelecendo a estratégia de reduzir de 30 para 22 o número de famílias por projeto, com o objetivo de expandi-lo para o maior número possível de microrregiões (BUAINAIN et al., 2002: p. 94). Tal estratégia reduziu o volume de recursos disponíveis para investimentos complementares, sendo contrária à filosofia do projeto e tornando as famílias fortemente dependentes de recursos públicos extraordinários:

Uma das vantagens do Cédula em relação aos projetos de assentamento do INCRA estaria precisamente na possibilidade (...) de realização de investimentos comunitários que fincassem as bases para a implantação de unidades produtivas sustentáveis do ponto de vista econômico (...). A redução dos recursos SIC para investimentos deixa os beneficiários em forte dependência de recursos extraordinários, a serem obtidos no mercado especial para produtores familiares e desenvolvimento rural (BUAINAIN et al., 2002: p. 94-5).

Em relação à renda anual auferida, procedeu-se a uma amostra de 313 beneficiários entre agosto de 2002 e julho de 2003, chegando a uma renda bruta média de aproximadamente R\$ 5.777,05, o que se traduz numa renda mensal por família de R\$ 483,64, equivalente a 2,1 salários-mínimos de R\$ 240,00 (valor vigente de maio de 2003 a maio de 2004). Quando se distribui por estratos, percebe-se que: a) 25% das famílias continuam auferindo renda bruta mensal equivalente a um salário-mínimo; b) outros 25% das famílias obtêm renda bruta mensal de 1 a 1,4 salários; c) o restante das famílias teve renda superior a 1,4 salários mensais, variando entre a larga faixa de R\$ 4.253,00 a R\$ 19.894,00 por ano (BUAINAIN et al., 2003: p. 63-8). Tudo indica que um pequeno grupo de beneficiários (cerca de 10%) obteve renda bem superior aos demais, de modo que a média geral de renda por família foi puxada para cima. Já a renda monetária média atual das famílias foi calculada em R\$ 3.947,00 por ano, ou 1,37 salários mínimos mensais de R\$ 240,00, pouco acima da linha de pobreza fixada em R\$ 70,00 por pessoa ao mês.

Em termos de composição da renda, o relatório indica que o peso da renda não-monetária permanece elevado, correspondendo a aproximadamente 32% da renda bruta total e equivalente a 46% da renda monetária (BUAINAIN et al., 2003: p. 177). Por outro lado, assinala que o peso da atividade agropecuária na composição da renda aumentou significativamente, diminuindo a importância relativa do assalariamento temporário, embora persista a dependência em relação a renda proveniente de aposentadorias e pensões (BUAINAIN et al., 2003: p. 177). Se os resultados indicam que houve uma elevação da renda em relação à situação anterior à entrada no programa, o quadro atual está longe dos prognósticos de excelência tecidos sobre o PCT:

Os assentamentos visitados, implementados entre 1997 e 1999, têm hoje entre 4 e 6 anos. As famílias (...) conseguem hoje em geral retirar da produção agropecuária uma renda superior à que tinham antes do projeto, mas que nem sempre é suficiente para sua subsistência. Muitos assentados complementam sua renda agropecuária com a venda de sua força de trabalho e com diversas transferências governamentais (...). Alguns assentamentos visitados encontravam-se em situação muito difícil, com poucas famílias estabelecidas e com níveis de renda agropecuária baixíssimos (BUAINAIN et al., 2003: p. 172).

Identificou-se como principal fator de restrição ao desenvolvimento produtivo a precariedade do serviço de assistência técnica e do acesso ao crédito (BUAINAIN et al., 2003: p. 151). Em relação à prestação de assistência técnica durante o ano 2002-2003, 65,8% dos entrevistados declararam nunca, ou apenas esporadicamente, ter recebido esse tipo de serviço. Somente 22% declararam que o serviço foi prestado mensalmente (BUAINAIN et al., 2003: p. 135). Não consta, porém, qualquer indicação sobre a avaliação dos entrevistados acerca da qualidade do serviço prestado.

Constatou-se novamente que os recursos do SIC foram aplicados basicamente em infraestrutura (construção de casas, rede elétrica e abastecimento de água), esgotando a quantia a fundo perdido sem que fosse coberto o pacote mínimo de investimentos produtivos (BUAINAIN et al., 2003: p. 100-1 e 150). Além de insuficiente, tais recursos foram mal aplicados, em grande medida pela falta de controle social sobre a execução do PCT:

Além de claramente insuficiente para alavancar as atividades produtivas, o dinheiro do SIC foi mal aplicado. Muito contribuiu para isso a falta de controle social existente nas associações sobre a atuação de sua diretoria e o descompromisso das unidades gestoras (...). Nos assentamentos que estão em situação mais grave (alguns não têm nem casas construídas), esse fator está sempre presente e chega a inviabilizar o desenvolvimento do assentamento (BUAINAIN et al., 2003: p. 174)

Como os recursos do SIC não se traduziram em investimentos produtivos, o acesso ao Pronaf acabou assumindo uma importância vital para os projetos do PCT. Porém, o acesso a essa linha de crédito se mostrou extremamente difícil e, em alguns casos, a demora na liberação dos recursos arrastará por longo tempo uma situação de precariedade que, provavelmente, inviabilizará o pagamento das dívidas e estimulará a evasão (BUAINAIN et al., 2003: p. 174-5).

Em relação ao perfil da produção agropecuária, os relatórios traçam um cenário de melhoria em relação à situação prévia, o que não chega a ser surpreendente, haja vista que “em todos os estados a maioria dos imóveis adquiridos encontravam-se abandonados ou eram pouco utilizados pelos proprietários anteriores” (BUAINAIN et al., 2003: p. 105).

De modo geral, o padrão produtivo implementado permanece concentrado na produção vegetal (basicamente, lavouras temporárias), com um baixíssimo grau de incorporação tecnológica e realizado de modo individual, contrariando as expectativas iniciais de que a pauta de produção agrícola mudaria, a dimensão associativa ganharia impulso e o nível tecnológico sofreria um salto de qualidade. Como afirma o relatório: “A produção vegetal e animal dos beneficiários reproduz o padrão dominante nas regiões dos projetos. Não se verificou a expectativa (...) de que os projetos, com a sua dimensão associativa, pudessem produzir, rapidamente, uma ruptura com os padrões tradicionais” (BUAINAIN et al., 2003: p. 104).

Embora o relatório assinale que tenha havido melhora no nível de renda das famílias, indica de que existem fortes restrições ao desenvolvimento produtivo dos projetos do Cédula da Terra, atingindo a maior parte das famílias:

Os dados da produção, se por um lado são consistentes e indicam uma variedade de produtos e diferentes estratégias produtivas, por outro apontam para as sérias dificuldades enfrentadas pela grande maioria dos beneficiários, que mais uma vez sofrem de uma combinação difícil de limitações de recursos – de acesso a serviços públicos e ao capital e, principalmente, pela falta de apoio técnico para a implantação de projetos (BUAINAIN et al., 2003: p. 138).

O relatório não informa nada sobre o pagamento da dívida contraída com a compra da terra, embora muitos projetos já tivessem mais de seis anos de existência quando a pesquisa de campo foi realizada. Há apenas projeções sobre a evolução da renda agropecuária familiar anual a partir da experiência dos seis principais sistemas agrícolas existentes

Assim, para o sistema de lavouras de subsistência e cultivo de babaçu no centro maranhense, estimou-se que a renda anual atualmente gerada esteja em R\$ 4.300,00 por família, quantia pouco superior à linha de pobreza, o que, na visão dos pesquisadores, seria suficiente para permitir o pagamento do empréstimo. Na modelização feita, a renda familiar anual gerada por esse sistema de produção poderia chegar a R\$ 7.400,00. Porém, essa evolução depende da superação das restrições mais gerais de crédito e assistência técnica, como também das precárias condições da infra-estrutura viária que dá acesso aos centros consumidores, as quais restringem o acesso aos mercados regionais e reforçam o caráter de subsistência dos projetos (BUAINAIN et al., 2003: p. 157).

No norte do Ceará, os sistemas produtivos principais estão baseados na produção de caju e na criação de bovinos e ovinos. Constatou-se que as áreas plantadas com caju eram velhas, de sorte que a renda anual atualmente gerada por família é muito baixa, estimada em R\$ 3.000,00, abaixo da linha de

pobreza. O aumento da renda depende de investimentos na criação de animais e na melhoria do cajueiral, os quais “(...) só podem ser realizados através de um crédito (Pronaf-A), uma vez que a renda atual dos assentados não lhes deixa nenhuma capacidade de investimento” (BUAINAIN et al., 2003: p. 159). De acordo com o relatório, se a situação não se modificar, o pagamento da dívida será impraticável. E mesmo na hipótese de elevação da renda por meio do acesso ao crédito, o pagamento das prestações exigirá forte descapitalização, repondo novamente a situação de baixa capacidade de investimento.

No sistema de cultivo baseado no binômio inhame-batata do Agreste pernambucano, a renda familiar atual foi estimada em R\$ 8.300,00 ao ano, devido a uma situação excepcional de acesso a grandes mercados consumidores (Recife, em especial) e boas condições climáticas. De acordo com as projeções, a renda poderia chegar a R\$ 14.700 mesmo com o pagamento da dívida. O problema desse sistema agrícola, segundo o relatório, é a forte dependência à cultura do inhame, a qual representa praticamente a totalidade da renda obtida (BUAINAIN et al., 2003: p. 163).

A renda atual obtida pelo sistema centrado no cultivo da laranja e do coco no litoral Norte da Bahia foi estimada em R\$ 3.000,00 por família ao ano, um nível abaixo da linha de pobreza. Porém, as projeções indicam que a renda anual por família poderia chegar a R\$ 11.000,00, graças à proximidade com o pólo de fruticultura de Sergipe. No entanto, o problema da dependência frente a uma só cultura (no caso, a laranja) também se reproduz nessa região (BUAINAIN et al., 2003: p. 164-5), o que fragiliza a sustentabilidade econômica das famílias.

Os sistemas baseados no café e no cacau na região Sul da Bahia também foram modelizados. No caso dos projetos que estão produzindo café e cacau, a renda familiar atual foi calculada em R\$ 4.000,00 ao ano, pouco acima da linha de pobreza, ao passo que os projetos que ainda não produzem o cacau têm renda de R\$ 2.500,00 ao ano. A renda projetada em ambos os casos ficaria acima do nível de pobreza, permitindo alguma capacidade de investimento. Nada é mencionado em relação ao pagamento da dívida. Já nas áreas que não produzem cacau a situação é bastante precária – para a qual contribuem problemas de organização e assistência técnica –, com baixa produtividade e a baixa renda gerada (BUAINAIN et al., 2003: p. 169).

Os sistemas de subsistência e criação animal do Semi-Árido apresentam uma situação crítica, a julgar pela leitura do relatório. Os projetos dependem do Pronaf para fazer investimentos, de modo que a dívida com a compra da terra se soma à dívida com o crédito. De acordo com as estimativas, “nos anos regulares, fica difícil pagar as dívidas [Cédula e Pronaf]; nos anos ruins, a renda agropecuária é claramente insuficiente” (BUAINAIN et al., 2003: p. 170).

Diante desse quadro, como vêm se dando o pagamento das prestações do financiamento? O relatório final do Banco Mundial (2003a) oferece as únicas informações disponíveis:

Quadro 4. Pagamento das primeiras prestações do Cédula da Terra no final de 2002

Estado	Nº de associações em dívida	Nº de associações que efetuaram pagamento	% das associações que efetuaram pagamento
Maranhão	51	42	82,3
Ceará	131	119	90,8
Pernambuco	19	10	52,6
Bahia	42	32	76,1
Minas Gerais	Nada consta	Nada consta	Nada consta
TOTAL	243	203	83,5

Fonte: Banco Mundial (2003a: p. 16)

De acordo com o relatório, os dados referentes a Minas Gerais não foram disponibilizados porque os contratos realizados naquele estado ainda estavam sendo readequados às regras do Banco da Terra. A julgar pela data dos primeiros pagamentos, os contratos mais antigos do Cédula tiveram prazo de carência prolongado, pois, do contrário, as prestações teriam vencido no final de 2000. Além da nada transparentes, os dados do Banco Mundial carecem da devida análise qualitativa e são

incompletos, pois ao final de 2003 constavam 609 associações, mais do que o dobro das associações consideradas em dívida pelo Banco. Em outras palavras, pouco se sabe sobre o andamento real do pagamento da dívida contraída pelo PCT, apesar do projeto ter sido concluído em 2002 e de ser alardeado como “exitoso”. Falta transparência na divulgação de informações e na publicização de documentos, situação que se arrasta desde o governo Cardoso.

Considerações finais

Os resultados do PCT empiricamente verificados contradizem os pressupostos do MRAM e as expectativas atribuídas à sua implementação, uma vez que: a) os preços pagos pelos imóveis rurais não foram tão baixos como prematuramente havia sido declarado, apesar do pagamento à vista e da queda relativa do preço da terra; e a má qualidade das terras adquiridas em parcela significativa dos casos só vem a ressaltar esse fato, de modo que é válido afirmar que o PCT constituiu um prêmio a proprietários que por meio dele venderam imóveis abandonados ou sub-utilizados, grande parte dos quais falidos; b) não foi ofertada no mercado uma quantidade substancial de terras por parte de grandes e médios proprietários endividados, apesar das políticas de ajuste e da baixa conjuntural do preço da terra; c) a execução do PCT não se pautou por nenhum planejamento territorial, dirigida a identificar áreas de concentração de imóveis rurais à venda não-desapropriáveis; d) ao que tudo indica, os projetos são, na maior parte dos casos, dominados ou por uma produção de subsistência, ou por lavouras monocultoras, e não por uma agricultura comercial e diversificada; e) a cota de empréstimo/doação se revelou insuficiente para alavancar a produção agrícola, de sorte que os mutuários do PCT permanecem fortemente dependentes de uma política ativa de crédito rural; f) não ocorreu o acesso a mercados de crédito privados para investimentos na produção; g) não foram implementadas paralelamente ao PCT nem a tributação progressiva, nem a titulação sistemática, como também não avançaram os processos de modernização dos sistemas de registro e de cadastro de terras, nem as medidas para se baixar os custos de transação; h) ocorreu enorme déficit de participação social nos componentes e fases mais importantes do PCT; i) os beneficiários tiveram poder desigual na negociação com os proprietários de terra em todos os casos, o que demonstra que a formulação do MRAM não leva em conta as relações realmente existentes de exploração econômica, dominação política e prestígio social inscritas no monopólio da propriedade da terra em países de estrutura agrária altamente desigual; j) ficou evidenciado que são os agentes do Estado que efetivamente protagonizam todo o processo de compra e venda; l) não ocorreu uma “auto-seleção” dos beneficiários, pois, de diferentes maneiras, houve influência ou tutela de forças “externas” (agentes governamentais, proprietários, políticos locais, ONGs, etc.); m) a implantação do Cédula da Terra não ocorreu num “campo de jogo nivelado”, isto é, mediante uma eliminação substancial dos privilégios estatais conferidos a grandes proprietários de terra e produtores agrícolas; n) a execução do PCT foi marcada pela falta de transparência e prestação de contas, reflexo da inexistência de mecanismos de controle social sobre a sua dinâmica; o) a julgar pelas projeções disponíveis, nada autoriza afirmar que a maioria dos mutuários terá condições de efetivamente saldar a dívida com a compra da terra.

Tais resultados demonstram que é nula a validade conceitual do MRAM e de todo o discurso que procura legitimar programas nele inspirados. Os pressupostos básicos do MRAM não se materializaram no PCT, assim não se concretizaram as expectativas de que o Cédula da Terra pudesse servir como uma referência replicável em maior escala no Brasil.

Implementado não por acaso num contexto de intensa polarização política, o PCT imediatamente angariou a adesão das entidades de representação do patronato rural. Apenas nesse ponto o MRAM encontrou correspondência com o universo empírico: desde cedo, o PCT recebeu o apoio ostensivo do “setor privado”, por tratar-se de um instrumento de disputa político-ideológica com os movimentos sociais pró-reforma agrária. Nesse ponto, o viés de classe do Banco Mundial não deixou margens para dúvidas.

BIBLIOGRAFIA & DOCUMENTOS

AIYAR, Swaminathan, PARKER, Andrew & VAN ZYL, Johan

- (1995) *Market-assisted land reform: a new solution to old problems*. AGR Dissemination Notes, nº 4, Agriculture and Natural Resources Department, World Bank, disponível em www.worldbank.org
- (1995a) *Market-assisted land reform: helping solve a debt crisis*. AGR Dissemination Notes, nº 5, Agriculture and Natural Resources Department, World Bank, disponível em www.worldbank.org

BANCO MUNDIAL

- (2003) *Land policies for growth and poverty reduction*. Washington D.C..
- (2003a) *Implementation completion report*. Report nº 25973, Brazil Country Management Unit.
- (2003b) *Rural poverty alleviation in Brazil: toward an integrated strategy*. Washington D.C..
- (1997) *Country assistance strategy – Brazil (1997-1999)*. Washington D.C..
- (1997a) *Land reform and poverty alleviation pilot project*. Report nº PIC 4974.
- (1997b) *Project appraisal document to Brazil for Land reform and poverty alleviation pilot project*. Report nº 16342-BR, abril.
- (1995) *Rural poverty alleviation project – Ceara*. Report nº 14395-BR.
- (1995a) *Brazil: a poverty assessment*. Report nº 14323-BR, 2 volumes.
- (s/d) *The theory behind market-assisted land reform*. Disponível em www.worldbank.org

BINSWANGER, Hans

- (1995) “The political implications of alternative models of land reform and compensation”, in Johan van Zyl, Johann Kirsten e Hans Binswanger (eds) *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Draft Manuscript (publicado em 1996 por Oxford University Press).
- (1995a) “Rural development and poverty reduction”, in Johan van Zyl, Johann Kirsten e Hans Binswanger (eds) *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Draft Manuscript (publicado em 1996 por Oxford University Press).
- (1995b) “Five patterns of rural development: painful lessons”, in Johan van Zyl, Johann Kirsten e Hans Binswanger (eds) *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Draft Manuscript (publicado em 1996 por Oxford University Press).

BINSWANGER, Hans & DEININGER, Klaus

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

BINSWANGER, Hans & VAN ZYL, Johan

- (1995) “Market assisted rural land reform: how will it work?”, in Johan van Zyl, Johann Kirsten e Hans Binswanger (eds) *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Draft Manuscript (publicado em 1996 por Oxford University Press).

BOBROW-STRAIN, Aaron

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

BORRAS, Saturnino

- (2001) *Questioning market-led agrarian reform*. The Hague, working draft, janeiro (publicado no *Journal of Agrarian Change*, vol. 3, julho de 2003).

BRANDÃO, Wilson

- (2000) “A reforma agrária solidária no Ceará”, in Pedro Sisnando Leite (org.) *Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília, MDA/CNDRS/NEAD, Paralelo 15.

BRUNO, Regina

(2002) *O ovo da serpente: monopólio da terra e violência na Nova República*. Campinas, tese de doutorado apresentada ao Departamento de Sociologia da UNICAMP.

BUAINAIN, Antônio Márcio et al.

(2003) *Estudo de avaliação de impactos do programa Cédula da Terra*. Brasília, UNICAMP/NEAD/ MDA, relatório final, novembro.

(2002) *Estudo de avaliação de impactos do programa Cédula da Terra*. Brasília, UNICAMP/NEAD/ MDA, relatório síntese, novembro.

(1999) *Relatório preliminar de avaliação do Projeto Cédula da Terra*. Brasília, UNICAMP/NEAD/ MEPF, junho.

BURKI, Shahid Javed & PERRY, Guillermo

(1997) *The long march*. Washington D.C., World Bank.

CARVALHO FILHO, José Juliano de

(2001) “Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a Nova Reforma Agrária”, in Sérgio Leite (org.) *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre, EDUFRGS.

CHRISTIANSEN, Robert

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

DEININGER, Klaus

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

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

(1998) *Making negotiated land reform work: initial experience from Colombia, Brazil, and South Africa*. Washington D.C., disponível em www.worldbank.org

DEININGER, Klaus & BINSWANGER, Hans

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

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

DE JANVRY, Alain & SADOULET, Elisabeth

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

FÓRUM NACIONAL PELA REFORMA AGRÁRIA E JUSTIÇA NO CAMPO

(1999) *Segunda solicitação ao Painel de Inspeção*. Brasília, 27 de agosto.

(1998) *Solicitação ao Painel de Inspeção*. Brasília, 10 de outubro.

(1998a) *Complementação ao Pedido de Inspeção*. Brasília, 21 de dezembro.

FOX, Jonathan

(2001) “O Painel de Inspeção do Banco Mundial: lições dos primeiros cinco anos”, in Flávia Barros (org.) *Banco Mundial, participação, transparência e responsabilização: a experiência brasileira com o Painel de Inspeção*. Brasília, Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, janeiro.

GROPPO, Paolo et al.

(1998) *Avaliação sintética do Projeto Cédula da Terra*. Fortaleza, convênio INCRA/FAO, maio.

HIDALGO, Zuleimía del Carmen

(1998) “Reforma Agrária Solidária”, in Luís M. Fujiwara et al. (orgs.) *Programa Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo, EAESP/FGV.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de

(2002) *Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil*. Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ e UNRISD.

NAVARRO, Zander

(1998) *O projeto-piloto Cédula da Terra: comentários sobre as condições sociais e político-institucionais de seu desenvolvimento recente*. Disponível em www.nead.gov.br

NEVES, Delma Pessanha

(1995) “Reforma agrária: idealizações, irrealizações e plausibilidades”, *Reforma Agrária*, nº 25, vol. 1.

PEREIRA, João Márcio Mendes

(2004) *O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria, luta política e balanço de resultados*. Rio de Janeiro, dissertação de mestrado apresentada ao CPDA-UFRRJ, agosto, disponível em www2.liphis.com e www.fmra.org

ROCHA, Sônia

(2003) *A pobreza no Brasil. Afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro, Editora da FGV.

SAUER, Sérgio & VICTOR, Andréa Dias (coords.)

(2002) *Estudo sobre a política do Banco Mundial para o setor agrário brasileiro com base no caso do Projeto Cédula da Terra*. Brasília, Comissão Pastoral da Terra/MST/Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais/FIAN-Brasil, outubro.

SAUER, Sérgio & WOLFF, Luciano

(2001) “O Painel de Inspeção e o caso do Cédula da Terra”, in Flávia Barros (org.) *Banco Mundial, participação, transparência e responsabilização: a experiência brasileira com o Painel de Inspeção*. Brasília, Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, janeiro.

SENADO FEDERAL

Notas taquigráficas da audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos em 4/09/1997.

SOARES, Maria Clara Couto (coord.)

(2001) *Estudo sobre fundos sociais e ambientais financiados ou administrados pelo Banco Mundial no Brasil*. Rio de Janeiro, Banco Mundial, agosto.

STEIL, Carlos Alberto

(2000) “Cédula da Terra”, in Maria Clara Couto Soares (coord.) *Estudo sobre fundos sociais e ambientais financiados ou administrados pelo Banco Mundial no Brasil*. Rio de Janeiro, Banco Mundial, março.

TEÓFILO, Edson

(2003) “Brasil: nuevos paradigmas de la reforma agraria”, in Pedro Tejo (org.) *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*. Santiago do Chile, Nações Unidas/CEPAL/GTZ, vol. 1.

VAN ZYL, Johan et al.

(1995) *Decentralized rural development and enhanced community participation: a case study from Northeast Brazil*. World Bank, Policy Research Working Paper nº 1498, agosto.

WANDERLEY, Maria Nazareth Baudel

(1999) “Raízes históricas do campesinato brasileiro”, *in* João Carlos Tedesco (org.) *Agricultura familiar: realidades e perspectivas*. Passo Fundo, EDIUPF.