

# TITULAÇÃO DA TERRA NA TAILÂNDIA: ASSEGUANDO TERRA PARA OS POBRES?<sup>1</sup>

Rebeca Leonard e Kingkorn Narintarakul Na Ayutthaya<sup>2</sup>

O Programa de Titulação da Terra na Tailândia é um dos maiores programas fundiários implementados pelo Banco Mundial. Elogiado em diversos relatórios oficiais<sup>3</sup>, tem se constituído em modelo internacional, especialmente para outros países do sudeste asiático, como a Indonésia, Laos e Filipinas. Analisamos o alcance deste “sucesso”, com ênfase em sua repercussão para o alívio da pobreza no Norte da Tailândia.

Este artigo, após uma breve descrição do contexto agrário e da pobreza rural no Norte da Tailândia, aborda as linhas gerais da política fundiária do Banco Mundial e identifica os principais elementos e realizações do Programa de Titulação da Terra. A seguir, o artigo trata do seu impacto sobre os pobres, apoiado na experiência de comunidades na província de Lamphun, e questiona seus resultados positivos, amplamente divulgados na última avaliação deste programa. Para exemplificar, apresentamos o caso do distrito de Baan Hong, comparando os benefícios esperados do estímulo ao mercado de terras, os crescentes aumentos no preço das terras e o acesso ao crédito institucional com a realidade vivida pelos agricultores. Os muitos questionamentos fornecem pistas interessantes para novas pesquisas.

## 1. O CONTEXTO AGRÁRIO

O acesso à terra é fundamental para a sobrevivência dos pobres na zona rural. A terra permanece um meio primário de subsistência e de geração de renda. Sua posse permite o trabalho familiar com fins produtivos e fornece proteção aos membros da família que tem empregos temporários ou inseguros. Na Tailândia, isso ficou evidenciado sobretudo durante o colapso econômico de 1997, quando o súbito desemprego urbano foi atenuado pela absorção dos trabalhadores na área rural.

A agricultura ainda é um importante setor da economia tailandesa, empregando cerca de 54% da força de trabalho, de um total de 33,4 milhões de pessoas.<sup>4</sup> Os segmentos mais pobres da sociedade tailandesa são os sem terra ou com posses pequenas e solos de baixa qualidade. Estima-se que, no ano de 1995, a renda dos trabalhadores rurais era umas 15 vezes inferior ao da renda da população que trabalhava em outros setores. Em 1999, a renda familiar média foi de US\$ 318 por mês, enquanto para o setor agrícola foi de apenas US\$ 24 por mês (Escritório de Economia Agrícola, 1999). A terra também continua a

---

<sup>1</sup> Este texto foi traduzido do inglês por Clayton Mendonça Cunha Filho.

<sup>2</sup> Rebeca Leonard é assessora de gestão de recursos naturais comunitários da Fundação do Desenvolvimento do Norte, uma organização não-governamental tailandesa, localizada em Chiang Mai, no norte do país. Kingkorn Narintarakul Na Ayutthaya é diretora desta Fundação e desenvolve pesquisas sobre os direitos da terra e as políticas de gestão de recursos naturais.

<sup>3</sup> O programa recebeu um Prêmio de Excelência do Banco Mundial em 1997.

<sup>4</sup> [www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/th.html](http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/th.html)

desempenhar funções sociais relevantes, tais como a identificação com raízes familiares, a identidade cultural e comunitária.

Segundo a Fundação Instituto da Terra, uma entidade independente de pesquisa, mais de 30% dos 5,5 milhões de famílias que trabalham na agricultura possuem terra insuficiente para seu sustento. Na região norte, é considerado minifúndio a área com menos de 1,6 ha. (Tabela 1).

Tabela 1. Distribuição da propriedade da terra na Tailândia

Região	Produtores Agrícolas				Total
	Sem terra	Menos de 0,8 ha	0,8-1,6 ha	Mais de 1,6 ha	
Norte	181.125	290.695	275.248	866.602	1.613.670
Nordeste	107.556	116.910	202.089	1.821.566	2.255.124
Central	168.992	74.694	79.295	780.537	1.073.518
Sul	27.146	83.497	91.428	439.436	641.507
Total	454.819	565.799	658.060	3.908.141	5.586.819

Fonte: Escritório de Reforma Agrária, 1999 (Fundação Instituto da Terra, 2000)

O número de trabalhadores sem terra têm aumentado nas décadas recentes não só devido ao rápido crescimento populacional, mas também a inúmeros outros fatores. Entre estes, destaca-se a classificação artificial de 50% das terras do país como florestas nacionais nos anos sessenta, incluindo aquelas já utilizadas para agricultura anteriormente à esta classificação. Extensas áreas de terra agricultável foram subtraídas ou mantidas improdutivas. O fato agravou-se com a expansão econômica ocorrida ao final dos anos oitenta e início dos noventa, quando investidores começaram a comprar propriedades rurais em escala massiva com fins especulativos. A Fundação Instituto da Terra (2000) calcula que o custo econômico para a nação das terras subutilizadas (incluindo áreas urbanas) é de cerca de 3 bilhões de dólares.

Muitas delas foram usadas como garantia de elevados empréstimos, nunca pagos. Dados do Banco da Tailândia revelam que o total de empréstimos não pagos pode atingir aproximadamente US\$68 bilhões, no período de 1997 a 2000. A maioria desses empréstimos foi para o setor imobiliário. (Fundação Instituto da Terra, 2000: 6-31). Em consequência da crise econômica de 1997, o governo tailândes foi obrigado a garantir as dívidas de credores inadimplentes, especialmente aquelas em moeda estrangeira, sob as condições de empréstimo emergencial do FMI. Assim, os custos do imprudente crédito privado foram transferidos para contribuintes de todo o país.

### **O mercado de terra do Banco Mundial**

As discussões do Banco Mundial sobre política fundiária, invariavelmente, começam afirmando a importância do acesso à terra como principal medida para aliviar a pobreza. A análise que ele faz de como promover este acesso é mais controversa. Acompanhando sua abordagem em outros setores econômicos, o interesse do Banco Mundial em titular terras objetiva fortalecer a comercialização da terra em um mercado livre. Supostamente, o mercado facilitaria a distribuição ótima da terra ao estimular sua transferência para os indivíduos que podem usá-la mais produtivamente.

O mercado deveria, pelo menos em certos casos, promover a retenção ou a distribuição da terra para pequenos agricultores, pois as pesquisas mostram que são mais

capazes de usar produtivamente a terra do que os grandes empreendimentos. Estes tem substanciais “perdas de eficiência”, que incluem despesas salariais e previdenciárias, custos administrativos e a falta de motivação dos assalariados, quando comparados com os estabelecimentos que empregam mão-de-obra familiar (QUAN, 2000).

Uma segunda justificativa do Banco Mundial é que o mercado de terra estimularia a oferta de crédito formal barato para o setor rural e urbano. Empréstimos são considerados essenciais para o crescimento agrícola e econômico, e se espera que reduzam a pobreza. Hipoteticamente, a terra que é vendida mais facilmente deveria ser mais atrativa, pois seu valor seria maior do que o de uma terra com restrições legais. Seguindo esta lógica, o Banco promove políticas para assegurar a plena propriedade privada da terra, evidenciada por um título.

Apesar do Banco assegurar que a importância de tais mercados “tem sido há muito percebida tanto por pesquisadores quanto por formuladores de políticas” (Banco Mundial, s.d.: 62), representantes da sociedade civil dos países “clientes” não compartilham dessa mesma confiança e estão começando a questionar estes argumentos (Rosset, 2001:5).

As comunidades locais enfrentam inúmeros riscos quando o mercado de terra é promovido através de políticas nacionais. Transações de terra não precisam necessariamente ser prejudiciais aos interesses das comunidades ou aos mais pobres, contudo é importante mostrar alguns destes riscos.

Primeiramente, o campo de disputa não é igual. Atores estabelecidos no mercado tem maior acesso a informações sobre possíveis financiamentos, mais recursos disponíveis e poder que outros. Isto se agrava quando há grandes desigualdades setoriais ou regionais. Por exemplo, o poder de compra de investidores urbanos excede aquele de pequenos agricultores. Tal desigualdade favorece os compradores da cidade, aumentando suas oportunidades de lucro e, também, o preço da terra, que se torna inacessível para os sem terra, os pobres e a futura geração de pequenos proprietários. Os interesses de investidores e agricultores diferem substancialmente. A compra com fins especulativos por parte dos primeiros pode levar a rupturas nos padrões locais de desenvolvimento, como vem sendo observado no Norte da Tailândia.

Muitos países, inclusive a Tailândia, fazem restrições à propriedade da terra por estrangeiros para evitar que os recursos nacionais sejam controlados por compradores de países ricos em detrimento de empresários locais. Do mesmo modo pode se argumentar que restrições similares sejam colocadas à compra de terras em diferentes regiões do país.

Em segundo lugar, contrário ao preceito básico de Adan Smith, os resultados do mercado não são necessariamente favoráveis ao conjunto da sociedade e o interesse público pode justificar o controle do Estado. Joseph Stiglitz, antigo economista chefe e vice-presidente do Banco Mundial, que deixou a instituição em 200, ilustra os perigos de enfraquecer o controle governamental sobre o mercado de capitais: “O FMI contestou que o tipo de constrangimentos que a Tailândia impôs para prevenir a crise interferiu em um mercado eficiente de alocação de recursos. Se o mercado diz, faça prédios de escritórios, construções comerciais *devem* ser a atividade de maior retorno econômico. Se o mercado diz, como efetivamente disse após a liberalização, faça prédios comerciais vazios, que seja: de novo, conforme a lógica do FMI, o mercado *deve* saber melhor. Enquanto a Tailândia necessitava de mais investimento público para fortalecer sua infraestrutura e o sistema educacional, bilhões eram gastos no setor imobiliário. Hoje, os prédios continuam vazios, testemunhando os riscos da excessiva confiança no mercado e suas persistentes falhas que

podem crescer na presença de uma inadequada regulação governamental ditada por instituições financeiras” (STIGLITZ, 2000: 101).

No caso de áreas rurais, o maior retorno não é necessariamente o mais produtivo, nem o mais sustentável ambientalmente. Medidas legais, como a taxaço progressiva da terra e o zoneamento, para promover a retenço da pequena propriedade ou outras maneiras de ajustar os incentivos de mercado aos objetivos de políticas econômicas e sociais macroeconomicas tem sido apresentadas há longo tempo por organizaçoes camponesas na Tailândia. Os impostos de terras agrícolas são extremamente baixos, representando uma percentagem irrisória do valor da terra. Este tem um efeito negligenciavel nos valores da terra (FEDER and al., 1988). Propostas de reforma feitas por acadêmicos e movimentos populares estão no momento sendo consideradas pelo governo tailândes.

Finalmente, a facilidade em transformar a terra em capital em um mercado nacional impacta não só na economia mas nas relaçoes culturais e sociais. Em muitas sociedades rurais, a terra não possui apenas valor de uso mas um espectro de outros valores, de acordo com os diferentes contextos. Estes podem enfatizar seu valor hereditário, sua posse comunitária, os conhecimentos ecológicos e, em certas áreas pode incluir obrigaçoes com espíritos associados ao lugar. Tais valores não são facilmente relacionados com um equivalente econômico, apesar dos esforços de economistas ambientalistas, e, portanto, correm o risco de se perderem em um mercado centralizado. Se esta é a transformaço cultural desejada, pareceria impróprio que fosse empreendida sem uma ampla consulta ou debate público, deixando o processo ser apressado por uma agenda internacional ou agência financeira.

## **2. O PROGRAMA DE TITULAÇÃO DA TERRA**

O Programa de Titulaço da Terra começou nos anos oitenta, durante a negociaço entre o governo tailandês e o departamento agrícola do Banco Mundial sobre um empréstimo destinado ao ajuste estrutural. Dividido em quatro fases, seus objetivos originais eram “acelerar a emissão de títulos para os que tem direito à terra”, “melhorar a efetividade da administração fundiária, em Bangcoc e nas províncias”, “produzir mapas e cadastros das áreas urbana e rural, com base em um sistema homogêneo de mapeamento e que mostre todas as parcelas de terra” e “melhorar a eficiência da Autoridade Central de Avaliação”. Na fase III, autorizada em setembro de 1994, os objetivos foram ajustados: “fornecer posse segura para os que tem direito à terra”, “desenvolver a capacidade institucional de longo prazo do Departamento de Terra”, “melhorar a administração dos serviços fundiários”, e “desenvolver uma efetiva função nacional para avaliar a propriedade”. A fase IV ainda não foi iniciada. O Banco suspendeu o empréstimo já que o governo utilizará recursos próprios para a futura implementação do Programa.

O empréstimo do Banco Mundial para as três fases iniciais do Programa totalizou US\$ 183,1 milhões. Até hoje, foram outorgados 8,7 milhões de títulos de terra, um número substancial, embora menor que o esperado. Contudo, isto não significa que este total de agricultores tenham sido beneficiados, como se verá adiante. Estranhamente, não se estabeleceram metas de famílias beneficiárias. As diversas regiões do país foram contempladas de acordo com um calendário. Os atrasos ocorreram devido às dificuldades em localizar donos de terra ausentes e aos limites imprecisos das áreas florestais. A área de atuação está indicada no quadro 1.

### Quadro 1: Área de atuação do Programa de Titulação de Terra

Fase 1 – Nordeste (33%) + Extremo Norte (50%)

Fase 2 – Baixo Norte + Centro (16 províncias) + Nordeste (6 províncias) + Costa Leste

Fase 3 – Nordeste (10 províncias) + Norte (7 províncias) + Centro (2 províncias)

Fase 4 – Sul

Essencialmente, o Programa visava acelerar o processo de titulação da terra. O Código de Terras da Tailândia, de 1954, costumava requer a comprovação da posse da terra de modo a fornecer um certificado de propriedade. O Programa de Titulação da Terra apresentou emendas à legislação para remover este requerimento e agilizar o processo oficial de concessão do título definitivo da terra. “O Departamento de Terra foi pressionado para atender a demanda por registro de terras na forma de certificados de uso, títulos e mapas de propriedade. (...) No ritmo em que os títulos de posse era emitidos pelo Departamento, criado em 1901, e com os recursos atuais, ele levaria 200 anos para completar o registro de direitos à terra em toda a Tailândia. Mesmo com a proposta de agilizar a vistoria e o mapeamento, o tempo estimado ainda era de 85 anos.” (Rattanabirabongse et al, s.d.:2).

Como a titulação não constituiu uma simples tarefa de esclarecer direitos, mas uma base para o mercado de terra, era importante ter um registro uniforme e completo. “O objetivo do registro de terras é fornecer dados confiáveis da situação da propriedade da terra. Portanto, é essencial que seja completo e defina sem ambigüidades a situação das parcelas individuais. O desejo de estabelecer uma estrutura unificada que cubra tanto a área rural como urbana tem sido a razão principal para a maioria dos projetos de administração do Banco adotarem abordagens programáticas que efetuem o objetivo geral em várias fases” (Banco Mundial, s.d.:11).

Dada a urgência de ter informações completas, foram feitas mudanças legais de modo a agilizar o processo de titulação. Assim, modificou-se o Código de Terras para permitir a transformação de certificados de uso em títulos de propriedade mediante requisição, sem vistoria. E ainda, se emitiram títulos definitivos mesmo onde não havia documento de posse nem reivindicação da terra. A maioria dos textos oficiais destaca as várias garantias do processo de vistoria e titulação, que prevêm o testemunho de lideranças da vila, funcionários e proprietários de terrenos vizinhos. Contudo, devido à existência de lacunas na legislação, essas garantias eram facilmente contornadas. Outra mudança na legislação envolveu a substituição do Governador da Província como a instância oficial responsável pela titulação por um funcionário local do Departamento de Terra.

De acordo com uma avaliação interna do Programa, essa mudança na lei foi um “passo arrojado talvez, mas necessário para completar o programa em 20 anos” (Rattanabirabongse: 1). Apesar do Banco considerá-la “arrojada”, Contudo, ao permitir um processamento mais rápido dos pedidos de titulação da terra, as autoridades forneceram uma oportunidade ideal para investidores inescrupulosos abusarem do sistema, durante o período de expansão econômica.

O Programa de Titulação da Terra omitiu duas questões importantes para os agricultores de baixa renda na Tailândia. A primeira foi a posse de terras florestais. Os títulos foram outorgados exclusivamente em “áreas não-florestais”. Isto se explica porque as reservas florestais são consideradas propriedade pública, independente de existirem

comunidades vivendo e trabalhando nelas há várias gerações. O Estado relutou em reconhecer o direito de uso destas áreas, temendo a legalização do desflorestamento. Consequentemente, um expressivo contingente de pobres do país, incluindo agricultores tradicionais tailandeses e minorias étnicas, que ocupa áreas florestais, especialmente nas terras altas, se encontra em uma precária situação legal.<sup>5</sup> Estes grupos populacionais continuam a ser ameaçados com despejo forçado, restrição de práticas agrícolas e assédio de funcionários. Essa insegurança possibilita que os políticos elejam as minorias étnicas como bode expiatório para todo tipo de problema nacional. O Programa não aproveitou a oportunidade para “regularizar” o direito à terra desse expressivo grupo de pessoas, muitas das quais têm ocupado as terras de suas vilas por centenas de anos.

Uma segunda omissão foi que não se planejou ou preparou um projeto para registrar o direito às áreas comuns das vilas ou à propriedade comunitária de recursos. O Programa é direcionado ao registro de direitos territoriais existentes, de maneira a que sejam validados pela legislação nacional. Contudo, a única opção possível foi o registro de direitos individuais. Se os sistemas locais de posse que reconhecem direitos comuns aos recursos comunitários são substituídos dessa maneira, há o risco de tais direitos continuarem extra-legais como anteriormente e perderem sua legitimidade. Ao não reconhecer a validade da propriedade comunitária, se deixou as terras sob administração comunitária insuficientemente protegidas da apropriação indébita por grupos poderosos internos e externos. Como o caso da Província de Lamphun ilustra, reivindicações falsas de propriedade individual sobre tais terras conseguiram ser feitas com um mínimo de aviso às comunidades e sem maiores empecilhos burocráticos.

### **3. O CASO DO DISTRITO DE BAAN HONG**

As avaliações do Programa do Banco Mundial resumem seu impacto positivo ao substancial aumento no preço da terra (127%), no acesso ao crédito institucional (132%), no uso de insumos agrícolas industriais (117%), na produtividade das novas áreas tituladas e das áreas ocupadas com agricultura, se comparadas com áreas que ainda não tinham sido tituladas pelo Programa. O elevado benefício fiscal para o Departamento de Terra também foi considerado significativo.

As experiências dos agricultores do Distrito de Baan Hong, Província de Lamphun, norte da Tailândia, oferecem uma perspectiva diferente. Neste Distrito, sete vilas e fazendas vizinhas foram estabelecidas nos limites da área, envolvendo 2.400 ha de terras comunais. O acesso a essas terras comunais era administrado localmente, em moldes tradicionais, até a introdução do Programa de Distribuição de Terras, nos anos sessenta. Este tentou distribuir lotes de terras com base em um mapa que desconsiderava o uso existente na área, a adequação de cada lote à agricultura ou a proximidade do lote de outras terras do beneficiário. Os lotes eram identificados por números no mapa e poucos sabiam onde poderiam plantar. Algumas vezes as famílias das vilas recebiam lotes inadequados para a agricultura e se mudavam. Na prática, o lote era cultivado por pessoas, freqüentemente

---

<sup>5</sup> Estima-se que 10 milhões de pessoas vivem e trabalham nas florestas nacionais bem como em muitas áreas de proteção florestal. Um Projeto de Lei Florestal Comunitária reconhecendo o papel das comunidades florestais no manejo sustentável das florestas tem sido debatido no Parlamento desde o início dos anos noventa.

diferentes daquelas que tinham recebido os certificados. Como resultado da confusão criada, de reivindicações conflitantes e da impraticabilidade de acesso, poucos agricultores puderam de fato produzir na terra oficialmente distribuída para eles, embora tenham retido os certificados. Nos anos setenta, o Departamento de Terra, em uma tentativa de resolver as disputas, fixou outro mapa que confundiu ainda mais. Reconhecendo os erros cometidos, o governo revogou todos os certificados emitidos durante o programa, em um ato administrativo, em meados dos anos oitenta, com a intenção de fazer novo registro posteriormente.

No período, poucas reivindicações formais sobre a terra foram reconhecidas e era necessário um esclarecimento dos direitos territoriais. O Programa de Titulação da Terra poderia ter contribuído para resolver esta situação, mas infelizmente as comunidades rurais não foram envolvidas quando os funcionários vieram emitir os títulos.

### **Apropriação indébita de terras**

À medida que a economia tailandesa se expandia rapidamente no fim dos anos 1980, ricos financistas começaram a procurar por investimentos seguros de longo prazo para seu capital excedente. A propriedade rural era ideal: poderia ser adquirida a preço baixo, ter título emitido e, grande possibilidade na época, de aumentar o valor de um dia para o outro. Na província de Lamphun, se emitiram títulos para extensas áreas de terra, no período do “surto” econômico (1990-1993), sem o conhecimento das comunidades. Elas ficaram sabendo da alienação de suas terras comunais apenas quando estas começaram a ser cercadas.

No distrito de Baan Hong, a área inteira de terras (2.400 ha) que fora anteriormente comunitária e, supostamente, seria distribuída a agricultores locais, pertence agora a companhias e ricos indivíduos não-residentes. A legitimidade dessas transações estão sendo questionadas pelos agricultores. Eles têm certeza de que não houve qualquer notificação para vistoria da área e emissão de títulos afixada nas vilas ou anunciada em alto falantes. Uma pesquisa nos títulos de posse mostra que muitos foram emitidos com base em informações incompletas, às vezes sob nomes falsos, e vendedores inexistentes ou já mortos.

Os agricultores foram impedidos de entrar em suas terras comunitárias, ao redor das quais se contruíram cercas. Em 1990, habitantes de Sritia no distrito de Baan Hong, vendo as terras que eles usavam tradicionalmente sendo demarcadas e cercadas, protestaram coletivamente contra a transferência ilegal para forasteiros. Um jovem líder envolvido na manifestação levou um tiro e nunca se esclareceu a situação jurídica das terras.

Após anos de protesto dos agricultores em todo o distrito, finalmente, em 1997, se criou um comitê conjunto de representantes do governo e das comunidades para investigar a aquisição de terras nas áreas estatais no país<sup>6</sup>. Apesar da descoberta de que tais transferências eram ilegais, não houve ação oficial para revogar os títulos.

A maioria das parcelas no Distrito de Baan Hong ficou abandonada, possivelmente para permitir rápidas vendas quando o tempo e o preço fossem convenientes, ou talvez simplesmente porque não eram prioridade dos titulares da terra. Com a crise econômica, em

---

<sup>6</sup> A Marcha pelos Direitos, promovida pela Assembléia dos Pobres, uma grande coalisão de agricultores e comunidades rurais da Tailândia, em frente ao Palácio do Governo, em Bangoc, no ano de 1997, destacou 121 casos de emissão ilegal de títulos em todo o país. Um Comitê da Assembléia dos Pobres investigou esses casos e submeteu as evidências ao governo.

1997, quase nenhum dos especuladores pagou o empréstimo contraído e as comunidades, que enfrentavam sérias dificuldades, continuaram sendo excluídas da terra.

### **Reforma agrária pelas comunidades**

Compreensivelmente, os agricultores parecem insatisfeitos com os vários processos que visavam assegurar seus direitos à terra, nas últimas décadas. Foi preciso um substancial número de pesquisas de ONGs e advogados para identificar os atuais proprietários legais das terras. Muitos títulos passaram por diversas mãos no início dos anos noventa, aumentando seu valor a cada passo. Em alguns casos, parece que as transferências foram deliberadamente escondidas, e após sete ou oito anos de transações as propriedades retornavam a seus donos originais (apesar de agora estarem registradas em nome de uma empresa em vez de um indivíduo).

Frustrados pela falta de ação dos funcionários locais para recuperar a terra, os agricultores começaram a se organizar e resolver o problema com as próprias mãos. Em 1997, habitantes dos distritos de WiangNongLong and Baan Hong decidiram ocupar terras improdutivas há vários anos. Comunidades vizinhas, igualmente desesperadas, acompanharam o exemplo e as ocupações aumentaram em toda a Província e em outras regiões do país. Hoje, um total de 2.798 famílias integram o movimento de ocupação de terras, produzindo em aproximadamente 2.150 há de terras abandonadas em 23 áreas das Províncias de Lamphun, Chiang Mai e Chiang Rai (Tabela 2).

Tabela 2: Ocupações de Terra, Província de Lamphun

<b>Nº</b>	<b>Ano</b>	<b>Vila, Distrito</b>	<b>Área (rai)</b>	<b>Famílias</b>
1	1975	Wiang-Laopongseu, Wiangnonglong	800	136
2	1997	Paetai, Wiangnonglong	600	99
3		Taluk, Wiangnonglong	700	160
4		Tachang-nonglong, Wiangnonglong	100	50
5		Nongkhiad, Banhong	1700	81
6	1998	Sritia, Banhong	3000	560
7	2000	Takoamuang, Banhong	1000	111
8		Nongsoon, Banhong	1300	215
9		Laikeaw, Banhong	120	58
10		Raidong, Banhong	426	282
11	2002	Dongkilek, Pasang	1000	160
12		Sanpahak, Pasang	55	64
13		Pongroo, Pasang	303	150
14		Nakornchedi, Pasang	204	143
15		Sanhangseu, Pasang	330	275
16		Raikoaka, Pasang	170	98
17		Prabat, Pasang	300	247
<b>Total</b>			<b>12.108</b>	<b>2.889</b>

Fonte: Aliança Norte de Agricultores, 2002 – 1 ha = 6.25 rai

Na vila de Sritia, Distrito de Baan Hong, em 1999, os agricultores se mobilizaram para recuperar 480ha de terras vizinhas que haviam sido transferidas para companhias e encontravam-se abandonadas. A maioria absoluta das 580 famílias da vila participou. Foi formado um comitê para ocupar a terra e distribuir as áreas para floresta comunal (128ha) e para lote agrícola (2,5ha para cada família). Todos os lotes individuais foram plantados com árvores frutíferas, investimentos de longo prazo, apesar da falta de segurança da posse legal. Transferências ou vendas desses territórios para primos na vila ou outros membros da comunidade já ocorreram. O envolvimento da comunidade na distribuição de terras, através de um comitê representativo, mostrou a importância de transparência e justiça no processo. Os habitantes da vila devem apoiar as ações comunitárias para ter seus direitos. Todos os membros da comunidade tem a terra na condição de produzirem, estando proibidos de vender para pessoas de fora.

Em três outras vilas do Distrito de Baan Hong, os moradores ocuparam uma área ilegalmente transferida em novembro de 2000. Cerca de 280 famílias acamparam no primeiro mês e trabalharam juntas para limpar a terra e produzir. Cada família recebeu uma parcela de 0,2 ha, e uma área extra foi entregue aos membros da comunidade em reconhecimento pelo seu esforço em benefício do grupo. Os agricultores concordaram em ter regulamentos para administrar a terra e estes tem sido reformulados ao longo dos últimos três anos. A troca de terra não foi permitida no início, mas devido a algumas ocorrências informais, o grupo decidiu permitir algumas exceções para os que quisessem vender ou sair do movimento, caso estivessem doentes, etc. Então, as regras mudaram para permitir aos agricultores devolverem suas parcelas à comunidade, mediante uma pequena soma em dinheiro. Nos últimos três anos, cerca de 10 parcelas foram devolvidas. No momento, as trocas devem ser pagas por preços fixos, deliberados pelo comitê, de modo a não excluir os pobres da comunidade. Também se definiram critérios para identificar quem está habilitado a fazer trocas.

Como não há no Código de Terra tailandes a figura da propriedade comum, os agricultores decidiram criar seu próprio regime de posse comunitária. As famílias contribuíram para pagar um levantamento, identificando os limites de toda a terra e de cada parcela. E entregaram os “títulos” com quatro assinaturas, indicando a localização de cada área individual, os lotes vizinhos, os direitos do proprietário. Os agricultores explicam que a principal motivação do “título” da comunidade é assegurar o acesso a longo prazo. Como este não é reconhecido oficialmente, nem pode ser usado como garantia, a comunidade decidiu estabelecer seu próprio “banco” para facilitar pequenos empréstimos. O que motivou muitos agricultores a ingressar no movimento foi o endividamento. Este se agravou devido aos preços baixos e altos custos de seu principal produto: **longan**. Alguns agricultores vem usando sua nova área para produzir com técnicas ecológicas de baixo custo e os campos para culturas de subsistência. Em apenas 0,2 ha, um deles plantou 24 longan árvores, 2 limoeiros, 1 mangueira, 1 sapotizeiro, 2 macieiras, feijão, arroz, amendoim, abóbora, pepino e milho.

As autoridades locais vinham tolerando as ocupações de terra em Lamphun, sem empreender ações contra os agricultores que haviam feito pomares de frutas, cultivado campos e construído casas e estradas de acesso entre os campos. Contudo, em janeiro de 2002, as autoridades policiais emitiram mandatos de prisão para os acusados de “invasão” de propriedade privada. Em abril, uma resolução do Conselho de Ministros deu carta branca para a polícia prender as lideranças dos agricultores, frequentemente deslocando centenas de oficiais para buscar uma ou duas pessoas da vila. Muitos dos presos tiveram a

fiança inicialmente negada e ficaram um logo tempo na cadeia antes de ir a julgamento. Devido ao modo como os policiais formularam a acusação, a fiança inicial excedia muitos milhões por pessoa. Após a apelação judicial, se estabeleceu a fiança em valores mais razoáveis, assegurados por garantia pessoal de políticos e outros simpatizantes. Um acordo foi finalmente firmado entre os grupos de agricultores e o Estado para não se efetuarem novas prisões. Hoje, 74 agricultores e membro de uma ONG aguardam julgamento.

### **Concentração de terra**

Os casos relatados evidenciam a resistência das comunidades do Norte da Tailândia à transferência de terras para pessoas de fora da comunidade e a necessidade imperativa que tem de colocar as terras abandonadas para produzir, sobretudo onde há endividamento e pobreza. Em ambos os exemplos relatados, a terra foi transferida ilegalmente. Revogar títulos que foram ilegalmente emitidos em Lamphun e em outros lugares do país, permitiria a devolver as terras aos seus legítimos donos, aliviaria a tensão entre agricultores e o governo e daria um passo importante para solucionar significativos problemas ocorridos durante a implementação do Programa de Titulação de Terra do Banco Mundial.

Contudo, a corrupção não é o único meio pelo qual os agricultores perdem suas terras. O Programa deveria criar uma estrutura para um “mercado livre de terra” que funcionasse otimamente. Neste contexto, a terra é propositadamente descolada de suas raízes históricas, normas sociais, responsabilidades e outros fatores não-econômicos de modo a que indivíduos de todo o país possam comprar terra num mercado aberto. Portanto, pouco importa que os compradores não estejam preocupados com a comunidade local. Do ponto de vista da política do Banco, este custo é compensado pelo “benefício” da competição de preço, que incentivaria o uso mais lucrativo da terra.

Como visto no caso da Província de Lamphun, o uso mais “lucrativo” não é sempre o mais produtivo. Lucros altos podem ser obtidos pela especulação sem um único produto plantado. O maior acesso a informações e o maior poder de barganha dos ricos e politicamente influentes favorece a acumulação e concentração da terra pelos grandes proprietários.

Enquanto o Código de Terra aparenta favorecer pequenas propriedades ao colocar um limite básico de posse de terras em 8ha por título (exceções são permitidas por decisão do Governador da Província), não há restrição legal para o número de títulos que qualquer proprietário pode possuir. Estudos iniciais sobre a concentração fundiária na província de Lamphun mostram que em NongPlaSawai, somente sete companhias ou indivíduos adquiriram um total de 765 ha.

Investigar os dados sobre concentração de terras constitui uma tarefa demorada na Tailândia e, às vezes, se torna ainda mais difícil quando funcionários proibem o acesso à informação pelo público, como descobriu o movimento de reforma agrária dos agricultores de Lamphun. Um detalhado estudo da Fundação Instituto da Terra, em um distrito de uma província no norte do país, tentou obter dados sobre os 69 maiores proprietários que juntos possuíam um total aproximado de 5.000 ha. A tabela 3 mostra que a maioria dos 20 maiores proprietários possuíam de fato menos que o limite nominal de 8 ha por título, mas tinham dezenas de títulos que excediam o limite substancialmente. Os autores apontam que a extensão total das propriedades ainda não foi revelada graças ao acesso incompleto aos registros. O Departamento de Terras não guarda dados sobre a concentração de terras, apesar da importância de tal informação como um indicador de quem se beneficia em última instância do Programa de Titulação.

Tabela 3. Concentração de terras no distrito de Dankunbot, Província de Nakhon Ratchasinma, Nordeste da Tailândia

<b>Posição do Proprietário</b>	<b>Rai</b>	<b>Nº de títulos</b>	<b>Tamanho médio de propriedade por título</b>
1	2.786,78	83	33,57
2	2.055,16	159	12,93
3	1.931,08	45	42,91
4	1.884,73	86	21,92
5	1.116,80	63	17,73
6	1.107,26	60	18,45
7	877,55	42	20,89
8	823,03	105	7,84
9	767,51	257	2,99
10	697,71	45	15,50
11	644,95	35	18,43
12	530,90	52	10,21
13	520,86	1	520,86
14	499,64	22	22,71
15	481,23	67	7,18
16	401,82	4	100,46
17	400,00	8	50,00
18	394,95	35	11,28
19	381,67	17	22,45
20	374,74	20	18,73

Fonte: Fundação Instituto da Terra (2000)

O Banco Mundial reconhece que mercados de terras frequentemente existem de maneira autônoma, sem um registro nacional de terras e sem a necessidade de títulos formais. Isto é evidenciado em Sritia, Raidong e outras vilas na Tailândia que integram o movimento de reforma agrária pelas comunidades, nas quais as transações de terra vem ocorrendo sem títulos formais, baseadas na autorização da comunidade, na confiança e redes de responsabilidades sociais. Transações envolvendo certificados de posse podem ser consideradas economicamente menos eficientes que transferências com títulos formais e mercado de terra. Contudo, tais operações tradicionalmente têm tido mais sucesso em manter a terra nas mãos de um grande contingente de pequenos proprietários da própria comunidade do que o mecanismo do livre mercado.

### **Escalada de preço**

Um benefício importante do Programa de Titulação de Terra, segundo o governo, é o aumento nos preços das terras pela emissão de títulos. Fornecer títulos confere “uma considerável transferência implícita de riqueza” que deveria beneficiar proprietários existentes, incluindo agricultores pobres, uma vez que o mercado de terras estivesse estabelecido e funcionando corretamente (Banco Mundial, s.d.:3). Na avaliação final da terceira fase do programa, foi descoberto que a “titulação legal é o fator principal para explicar as diferenças nos preços das terras ... terra titulada era entre 75% e 197% mais valiosa que a terra sem documento” (RATTANABIRABONGSE, s.d.: 11).

Contudo, é difícil ver na prática como o aumento no preço da terra beneficiou os pobres e sem terras. Preços altos aumentam as barreiras de acesso à terra, inclusive das futuras gerações de agricultores. A aquisição de terras transforma-se em um débito de longo prazo para os novos proprietários, que passam a gastar uma substancial parte de suas rendas para pagar os empréstimos. Onde o aumento dos preços é desproporcional em relação ao aumento da renda per capita, a exclusão dos pobres torna-se inevitável.

Um problema fundamental diz respeito à própria mercantilização da terra, transformando-a em um bem livremente intercambiável. Este processo encoraja sua compra por grupos mais ricos. Como colocado acima, a própria existência de títulos pode aumentar o valor da terra. Isso incentiva empreendedores ricos a comprarem terras não-tituladas, pagar as taxas de registro e ter um lucro bastante rápido. Na Tailândia, apenas 12% das terras agrícolas possuíam títulos de propriedade antes de 1982 (BRITS et al, 2002). Passar de uma cobertura mínima para uma total, em um período relativamente curto, representou uma oportunidade para aqueles com recursos e informação explorarem lucrativamente o sistema de titulação.

O processo de titulação gera interesse na compra e venda de terra. Raramente são os pobres que se beneficiam de tais especulações e aumento de preços da terra. A experiência no Norte da Tailândia mostra que a terra é tomada da população local e se concentra nas mãos de uns poucos grandes proprietários. Stiglitz afirma que o caso da Tailândia ilustra como a especulação fundiária é uma fonte de instabilidade econômica. “Antes da liberalização, a Tailândia tinha severas restrições a empréstimos bancários para fins especulativos. Estes limites foram impostos porque era um país pobre que queria crescer e acreditava que investindo o escasso capital em indústrias criaria emprego e possibilitaria o desenvolvimento... O modelo é familiar...namedida que os preços da terra sobem, os bancos entendem que podem emprestar mais pois tem garantia; na medida que os investidores veem os preços subindo, eles querem entrar no jogo antes que seja tarde – e os banqueiros lhes dão dinheiro para fazê-lo. Os especuladores imobiliários veem a possibilidade de lucro rápido na construção de novos prédios, até que haja um excesso de oferta. Os desenvolvimentistas não podem alugar seus espaços, eles falham em pagar seus empréstimos e a bolha irrompe”(STIGLITZ, 2002: 101).

Certamente, assumindo que tenham títulos, os agricultores pobres poderiam se beneficiar da “transferência implícita de riqueza” da titulação por estarem legalmente habilitados a vender suas terras e dispor do dinheiro. Atribuir um valor de mercado à terra dá às pessoas um meio objetivo de quantificar o valor total de suas posses. Em tese, o Banco Mundial prevê que o mercado livre deveria lhes permitir tomar decisões racionais sobre a melhor forma de comercializar seus bens e maximizar seus potenciais de ganhos. Mas as pessoas pobres são pouco propensas a vender seu meio primário de subsistência, exceto sob pressão. Talvez, eles sejam os que tenham as mais limitadas alternativas de

escolher o tipo de vida ou de trabalho. Agricultores podem não ter interesse em vender suas terras, por exemplo, se a mesma é importante para a identidade social ou uma parte da herança familiar, bem como a principal fonte de comida e renda regular.

Por outro lado, ricos proprietários de terras podem tirar proveito da vulnerabilidade dos pobres a danos ambientais, flutuações nos preços de produtos ou dificuldades familiares e comprar suas terras quando a demanda e os valores de mercados estão caindo (Quan, 2000). Em uma situação onde os preços de terras crescem rápida ou consistentemente, ricos fazendeiros têm um incentivo para comprar terras mesmo que seja para deixá-las improdutivas como no caso do auge de compras em Lamphun. Durante este período, as pessoas compravam e vendiam as terras em um dia, obtendo 100% de lucro. No contexto de preços ascendentes, uma vez que os agricultores pobres tenham vendido suas terras, é difícil que possam comprá-las de volta (DENINGER e FEDER, 1999). Assim, em tempos de dificuldade que afetam muitos membros da comunidade simultaneamente, os pobres são subtraídos de seus direitos à terra para pagar débitos e têm pouca escolha a não ser arrendar a terra ou encontrar um emprego assalariado em outro lugar.

### **Crédito institucional, dívida institucionalizada**

Uma das principais razões para introduzir a titulação é estimular o crédito. A importância deste argumento foi ressaltada, particularmente, por extensos estudos de Feder (1989), em meados dos anos oitenta. Na avaliação de meio-termo do Programa, “foi descoberto que o acesso a crédito institucional aumentou em 27% e que as taxas de juros eram mais baratas com as fontes formais de empréstimo” (RATTANABIRABONGSE, s.d.: 11).

O crédito agrícola é promovido como um instrumento para estimular a adoção de novas tecnologias para aumentar a produção e assim elevar a renda dos agricultores através da venda de melhores e maiores quantidades de produtos. A valorização das terras possibilitaria maior acesso ao crédito. Contudo, a equação entre a oferta de crédito e maiores rendas é complexa. É verdade que o acesso ao crédito pode alavancar investimentos produtivos que dificilmente seriam obtidos através do orçamento familiar, sem apoio apropriado. No entanto, o crédito frequentemente resulta em sério endividamento de agricultores pobres. Perguntado se havia alguma chance de agricultores se libertarem das dívidas, um funcionário local do Banco de Cooperativas Agrícolas respondeu: “Estar em débito é uma coisa natural, você pode sair quando morrer” (BAMFORD, 2000).

Um agricultor da vila de Sritia, Lamphun, descreveu como um empréstimo de aproximadamente US\$200 para criar porcos tornou-se em uma dívida gigantesca. As altas despesas familiares impediram-no de quitar o empréstimo com recursos próprios. Uma combinação de empréstimos de curto prazo de agiotas locais a altas taxas de juros e a renda variável proveniente do cultivo de frutas, levou ao rápido aumento do débito em menos de uma década. Ele chegou a pensar em vender sua terra, avaliada em US\$4.250, para saldar a dívida. Contudo, os funcionários do Banco de Cooperativas Agrícolas encorajaram-no a tomar novos empréstimos que foram utilizados para comprar hormônios para as frutas, sulfato de potássio, vacinas para os animais e uma bomba elétrica de água. Tais insumos eram bastante caros e o preço de seu produto principal caía. Então, o Banco ofereceu outros empréstimos não solicitados pelo produtor. Hoje, sua dívida atinge em torno de US\$3.750 e há pouca probabilidade de que algum dia ele consiga ganhar o suficiente com seus investimentos para quitar essa quantia. Sua esperança é ganhar na loteria.

O crédito de longo prazo tem se constituído em um sério problema para pequenos agricultores em todo o país e, em vez de melhorar a produtividade, o débito acumulado torna-se um sério constrangimento. Estatísticas macroeconômicas mostram um declínio na média de rendas agrícolas líquidas na Tailândia mesmo antes da crise de 1997 (BAMFORD, 2000:57). A média de rendas agrícolas líquidas por domicílio diminuiu 6% entre 1992 e 1997. Contudo, durante o período de 1991 a 1999, o débito médio aumentou a uma taxa de 40 a 60% ao ano. O Escritório de Economia Agrícola advertiu que se essa tendência continuar, o setor agrícola enfrentará insolvência como os demais setores produtivos (BAMFORD, 2000:55). Segundo uma pesquisa da Federação de Camponeses do Norte (2001) em 50 vilas de 5 províncias do extremo norte da Tailândia, incluindo Lamphun, em média, cada família devia até US\$ 1.200 para vários bancos e agiotas locais. Aproximadamente 90% das famílias nas vilas pesadas estavam endividadas.

Freqüentemente, são feitos empréstimos para investimentos que não geram o retorno esperado por várias razões. Se a renda é destinada a pagar os empréstimos, existe menor disponibilidade para a próxima safra e, particularmente entre grupos de baixa renda, novos empréstimos se fazem necessários para cobrir os gastos. Comumente, estes não são totalmente investidos na produção, mas usados para pagar bens domésticos, obrigações familiares importantes ou despesas de longo prazo, como a educação dos filhos.

Os mecanismos de operacionalização do Banco de Cooperativas Agrícolas não estimulam os agricultores a maximizar suas chances de pagar os empréstimos. O caso de um morador da vila de Raidong é típico. Ele não pagou o empréstimo nos primeiros dois anos, devido a uma queda no preço do produto, e lhe foi dito para tomar dinheiro emprestado de agiotas locais para saldar a dívida. Ele pediu emprestado a um conhecido e pagou o Banco, depois precisou pedir a outro para pagar o primeiro, então houve a perda da colheita e ninguém mais na vila pode lhe emprestar dinheiro. Como o crédito institucional deve ser pago na Associação do Bem-Estar Distrital, ou Fundo Funeral, o Banco tem a garantia de receber a dívida no caso de morte, o que faz com que o funcionário não se empenhe em assegurar a aplicação do empréstimo em investimentos produtivos.

Apesar desses problemas não serem diretamente atribuídos ao Programa de Titulação de Terra, este tem como premissa que a titulação facilita o acesso a recursos financeiros, que vão em última instância beneficiar os pobres. A premissa parece falha, pois se baseia a hipótese de que o crédito não é facilitado sem o título e que existe uma relação entre acesso ao crédito e maiores margens de lucro agrícola para os pobres.

Não há escassez de crédito em comunidades pobres. Na Tailândia, empréstimos de cooperativas agrícolas e do Banco de Cooperativas Agrícolas são possíveis com um certificado de uso, certificado de requisição antecipada, outras licenças de uso da terra ou garantias pessoais ou grupais. Empréstimo informal também está disponível. O crédito tem sido oferecido nas áreas rurais, através de vários esquemas, inclusive um programa governamental de empréstimo para cada vila do país.

Parte do problema do aumento da oferta de crédito é que apesar dos empréstimos iniciais poderem ser obtidos de instituições oficiais, se eles não puderem ser quitados a tempo, os empréstimos são então obtidos de modo informal com taxas de juros mais altas. Acompanhando a crise econômica, a proporção de dívidas do setor informal cresceu para 17% das dívidas totais (BAMFORD, 2000). Em vez de focalizar em mecanismos para aumentar o suprimento de créditos, portanto, agrimum contexto de crescentes elevações dos

insumos, preços de produtos em declínio, condições climáticas adversas, tornou-se praticamente impossível para muitos agricultores escapar do ciclo de empréstimos.

Os dados macroeconômicos da Tailândia apontam para um crescente endividamento em vez de um aumento na renda líquida disponível entre os grupos de renda mais baixa. Um relatório de pesquisa do Banco de Cooperativas Agrícolas (2000) afirma que o débito total do setor agrícola, compreendendo 5,6 milhões de famílias ou 28 milhões de pessoas, era de cerca de US\$ 9 bilhões. Mais do que focar em mecanismos para “fechar” novas demandas de crédito, os agricultores frequentemente precisam de apoio para reduzir suas dívidas atuais.

Em outras palavras, simplesmente não é possível para os promotores do Programa de Titulação de Terras alegar que este contribuiu para o alívio da pobreza, sob a mera base de aumento do acesso ao crédito. De fato, muito pouca evidência foi apresentada pelo Departamento de Terras ou nos documentos do Banco Mundial para defender a existência de um impacto benéfico sobre os grupos mais pobres.

## CONCLUSÃO

A terra não é apenas uma mercadoria, com dimensões físicas que pode ser desenhada em mapas, registrada em computadores, comercializada em troca de outros bens econômicos. Na fase de planejamento do Programa de Titulação da terra pouco se buscou entender, adaptar ou incorporar sistemas de posse da terra, em áreas com fortes costumes locais. Considerar a terra em seu contexto social requer uma compreensão da vida da comunidade, da variedade de formas de apropriação e uso da terra: propriedades individuais, áreas comuns, florestas comunitárias.

Não há nada intrinsecamente errado em identificar os direitos de posse da terra ou outorgar títulos para os que a possuem. Contudo, a implementação do Programa na Tailândia foi além da identificação e formalização: a terra passou de pequenos agricultores nas comunidades rurais para grandes proprietários das cidades; os direitos informais de posse comum transformaram-se em direitos formais de propriedade individual. Em alguns casos, havia uma complexa rede de portadores de direito sobre uma mesma parcela de terra que acabaram transferidos para uma só pessoa. Pesquisadores de sistemas agrários em várias partes do mundo documentaram a efetividade de numerosas formas de posse em diferentes contextos locais. Enquanto propriedades com títulos individuais podem ser apropriadas por agricultores interessados em negociar a terra, esta opção não é necessariamente a melhor para as comunidades rurais que dão maior importância à manutenção de seu patrimônio para as futuras gerações.

Garantir o acesso seguro à terra, particularmente para os pobres, foi a base da intervenção do Banco Mundial na política agrária da Tailândia. Contudo, uma avaliação interna do Programa feita pelo próprio Banco confirma que a posse da terra no país era “relativamente segura e igual”, baseada em sólidas tradições, não se justificando a prioridade a um projeto de regularização fundiária. Aqueles que tem precários direitos à terra, como os grupos mais pobres das florestas nacionais, não foram considerados no projeto, nem se fez uma estimativa dos regimes de posse existentes fora destas áreas. Para promover um mercado eficiente de terra apenas o título bastaria.

O Programa enfatizou a melhoria dos procedimentos administrativos para outorgar direitos formais e eficientizar sua transferência. A experiência de Lamphun sugere que

neste aspecto o Programa teve “sucesso”: beneficiou grupos urbanos afluentes. Enquanto os investidores lucram com a rápida comercialização da terra, os agricultores raramente vendem suas terras para obter ganhos de capital. As sofisticadas técnicas de mapeamento e informatização intensificam as atividades do mercado de terra, mas não constituem uma prioridade para comunidades rurais que desejam a terra a médio e longo prazo. Pouco se atentou para o interesse do pequeno agricultor de formalizar seu direito à terra, de modo a mantê-la em suas mãos. O Programa foi insensível aos riscos que ele enfrenta de alienação desse direito contra sua vontade.

De fato, o impacto do Programa no “alívio à pobreza” não foi objeto de investigação das várias equipes de avaliação. O próprio Banco parece ter dúvidas sobre como medir a eficiência de sua estratégia e reconhece que “apesar dos significativos recursos investidos para modernizar a infraestrutura de administração das terras, há pouca discussão dos elementos-chave de tal sistema e do que constitui eficiência em contextos socioeconômicos culturais e temporais específicos”. O Departamento de Terra não guardou os dados que possibilitariam monitorar o número de beneficiários do processo de titulação.

Para discutir o “alívio da pobreza” é preciso analisar os problemas enfrentados pelos pobres. Na área rural da Tailândia, isso inclui a falta de pesquisa e extensão quanto às práticas agrícolas sustentáveis e de baixo custo, ao contínuo declínio nos preços de produtos a níveis abaixo do custo de produção e à tendência crescente de alienação da terra dos pobres. Mesmo quando o Programa prioriza áreas de posse precária, os mecanismos adotados para assegurar os direitos à terra são insuficientes, levando a insegurança dos proprietários locais, como no caso dos agricultores de Lamphun.

O Programa de Titulação da Terra impactou na economia como um todo. A transferência de riquezas através da outorga de títulos foi um fator significativo para alimentar a especulação e a concentração de terras nos anos do crescimento econômico, até 1997. O Programa possibilitou aos já ricos investidores urbanos adquirir terras como uma mercadoria valorizada. O rápido aumento no valor das terras, considerado pelo Banco Mundial como evidência do “sucesso” de sua intervenção, beneficiou um novo grupo de empresários que buscavam lucro rápido, em vez de investir na produção. O fato teve um sério impacto na economia nacional, na medida em que os valores inflacionados da terra garantiram os empréstimos para investimentos improdutivos, eventualmente causando a insolvência massiva dos débitos privados e contribuindo para a crise econômica de 1997.

Monitorar e avaliar os impactos sobre os pobres são parte essencial do processo de “alívio à pobreza”. No estudo de caso apresentado, as pessoas que deveriam ser beneficiárias do Programa de Titulação da Terra ficaram em situação pior. Ainda assim, o Banco continua a apresentá-lo como um exemplo das virtudes do mercado de terra. Se o Banco Mundial sonha com um “mundo livre da pobreza”, ele deve acordar para abordagens participativas que garantam aos setores pobres da sociedade ganhar e manter o acesso à terra. Nessa perspectiva, a terra não seria entendida simplesmente como uma mercadoria, mas parte importante do modo de vida dos pobres do campo, com seus valores sociais, culturais e ambientais.

## BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial (s.d.) “Lições aprendidas e novos desafios à agenda de desenvolvimento do Banco” RASCUNHO PRELIMINAR da Política de Terras e Grupo de Administração Temática do Banco Mundial, Washington, DC disponível em [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- Bamford, C C (2000) “Transferência de Riquezas: A dívida e a criação de um sul global”, FOCUS, Outubro, Bangkok.  
<http://www.focusweb.org/publications/books/transfer.pdf>
- Brits, A-M, Grant, C. and Burns, T. (2002) “Estudo Comparativa de Sistemas de Administração de Terras com referência especial a Tailândia, Indonésia e Karnataka (Índia)” Relatório preliminar para os Seminários Regionais sobre as Questões de Políticas de Terras, Programa Ásia
- Centro para Pesquisa Econômica Aplicada, (2002) “Projeto de Titulação de Terras: Fase III, Estudos de Impacto Sócio-econômicos e Ambientais, Estudo Final: Avaliação Compreensiva Final, Relatório Final” enviado ao Departamento de Terras, Ministério do Interior, Bangkok, Tailândia
- Deininger, K and Feder, G (1999) “Política de Terras em Países em Desenvolvimento” Nota de Desenvolvimento Rural No. 3 Banco Mundial, Washington, DC
- Departamento de Avaliação de Operações do Banco Mundial (1999) “Administração da Terra & Desenvolvimento Rural: Dois Casos da Tailândia” disponível em [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- Departamento de Terras, Ministério do Interior, (2001) Código de Terras, Bangkok, Tailândia
- Forsyth, T. J. (1994) O uso de medidores de erosão de solo de Césio 137 e as percepções dos agricultores para indicar a degradação de terras entre os cultivadores no Norte da Tailândia, *Pesquisa e Desenvolvimento da Montanha* 14: 229-244
- LIF – “Fundação Instituto da Terra” (2000) “Relatório completo do projeto para estudar a propriedade fundiária, utilização de terras, mecanismos econômicos e leis para uso otimizado da terra”, Escritório Nacional de Pesquisas, Bangkok
- Quan, J (2000) “Posse de Terras, Crescimento Econômico e Pobreza na África Sub-sahariana” in Toulmin, C and Quan, J (eds) *Evolução dos Direitos, Políticas e Posse de Terras na África*
- Rattanabirabongse, V., Eddington, R.A., Burns, A., F., and Nettle, K. G. (s.d.) *O Projeto de Titulação de Terras: Treze Anos de Experiência (1984 – 1996)*, Departamento de Terras, Bangkok

Rosset, P. (2001) “Mudança de Tendências na Reforma Agrária: Novos Movimentos Mostram o Caminho” Instituto para Políticas de Desenvolvimento e Comida, Vol 7 No 1 2001

*SGN* – Federação dos Camponeses do Norte (2001) “Voz do Agricultor” 2001