

## A reforma agrária assistida pelo mercado do Banco Mundial na África do Sul e no Brasil (1994-2002)

*The World Bank's Market Assisted Land Reform in South Africa and Brazil (1994-2002)*

*La reforma agraria asistida por el mercado del Banco Mundial en Sudáfrica y Brasil (1994-2002)*

João Márcio Mendes Pereira\*

**Resumo:** O artigo analisa a “reforma agrária assistida pelo mercado” (RAAM) do Banco Mundial, abordando a sua racionalidade, a agenda política da qual fez parte e os resultados da sua implantação na África do Sul e no Brasil. Após identificá-la ao processo mais amplo de atualização da agenda neoliberal articulado em meados dos anos 1990, o artigo discute o programa agrário do Banco e detalha os seus componentes, entre os quais a RAAM. Em seguida, resume tanto a crítica do Banco às reformas agrárias redistributivas do passado, baseadas na desapropriação de terras pelo Estado, como as supostas vantagens da RAAM. Também discute a intencionalidade política que orientou a sua implementação e analisa os resultados socioeconômicos e políticos da RAAM nos dois países.

**Palavras-chave:** Banco Mundial; reforma agrária; mercado de terras; neoliberalismo; pobreza rural.

**Abstract:** The paper analyzes the World Bank's "market-assisted land reform" (MALR), addressing its rationality, the political agenda to which it belonged and the results of its implementation in South Africa and Brazil. After identifying it as part of the broader process of updating the neoliberal agenda articulated in the mid-1990s, the article discusses the World Bank's agrarian program and details its components, including the MALR. It then summarizes both the criticism of the Bank to redistributive agrarian reforms of the past, based on land expropriation by the state, as well as the supposed advantages of MALR. It also discusses the political intentions that guided its implementation and analyzes the socio-economic and political results of MALR in both countries.

**Keywords:** World Bank; agrarian reform; land market; neoliberalism; rural poverty.

**Resumen:** El artículo analiza la "reforma agraria asistida por el mercado" (RAAM) del Banco Mundial, dirigiéndose a su racionalidad, la agenda política a que pertenencia y los resultados de su aplicación en Sudáfrica y Brasil. Después de identificar al proceso más amplio de la actualización de la agenda neoliberal articulado a mediados de la década de 1990, el artículo discute el programa agrario del Banco y detalla sus componentes, incluyendo la RAAM. A continuación se resumen tanto las críticas del Banco a las reformas de redistribución de tierras del pasado, basadas en la expropiación de tierras por el Estado, como las supuestas ventajas de la RAAM. También se analiza la intencionalidad política que guio a su aplicación y los resultados socioeconómicos y políticos de la RAAM en los dos países.

**Palabras clave:** Banco Mundial; reforma agraria; mercado de tierras; neoliberalismo; pobreza rural.

---

\* Professor de História da América Contemporânea do Departamento de História e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

*O Banco ajudou a África do Sul no período 1992-1994 a desenvolver um programa de reforma agrária redistributiva, baseado em transações negociadas ou voluntárias entre compradores e vendedores, ao mesmo tempo em que subsidiava os pobres sem terra, a fim de lhes permitir adquirir terras. Essa abordagem, chamada de reforma agrária 'negociada' ou 'assistida pelo mercado', também está sendo desenvolvida na Colômbia, no Brasil e na Guatemala. Todos os três países estão preparando projetos de reforma agrária com a assistência do Banco.*

(BANCO MUNDIAL, 1997b, p. 85)

Este artigo analisa a racionalidade, os objetivos e o desempenho da reforma agrária assistida pelo mercado (*market-assisted land reform* no original, ou RAAM em português) na África do Sul e no Brasil. Concebida e impulsionada pelo Banco Mundial (BM) como parte de uma agenda neoliberal mais ampla de reestruturação dos Estados e das economias nacionais, a RAAM começou a ser implantada na África do Sul e na Colômbia em 1994 e, em menos de uma década, já operava em formatos distintos em países como Brasil, Guatemala, Filipinas, Honduras, México, El Salvador e Maláui (MOLINA, 2001; EL-GHONEMY, 2001; EVERINGHAM, 2002; BORRAS, 2003 e 2005; BOBROW-STRAIN, 2004; GAUSTER, 2006; ROSSET, 2006; PEREIRA, 2010).

No debate internacional sobre o tema, três perspectivas se destacaram. A primeira, defendida por intelectuais do BM (DEININGER; BINSWANGER, 1999; DEININGER, 2001; BANCO MUNDIAL, 2003a), salientou as potencialidades da RAAM, atribuindo os problemas observados na sua implantação a fatores de ordem técnica e operacional. A segunda perspectiva, advogada por consultores internacionais e altos funcionários de organizações multilaterais como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o próprio BM (DE JANVRY; SADOULET, 2001; GORDILLO, 2002; BANERJEE, 1999; JARAMILLO, 1998; BURKI; PERRY, 1997), apostou na experimentação da RAAM, porém, fez críticas parciais a esse modelo de reorganização fundiária, destacando o seu custo elevado e, conseqüentemente, a sua incapacidade de alcançar escala social. Uma terceira perspectiva, conduzida por acadêmicos e movimentos sociais organizados na Via Campesina (BORRAS, 2003;

CGRA, 2004; MEDEIROS, 2007; SAUER, 2003; PEREIRA, 2010; COURVILLE; ROSSET; PATEL, 2006), destacou a ligação teórica e política da RAAM com as reformas neoliberais preconizadas pelo BM e apontou os limites estruturais do novo modelo. Este trabalho se identifica com a última perspectiva, tendo como referência o estudo comparativo entre a experiência do Brasil e da África do Sul. Pesquisar esse tema contribui para a compreensão dos argumentos e contraposições políticas que têm balizado o tema da reforma agrária na América Latina e na África nos últimos vinte anos, no bojo do debate mais amplo sobre políticas agrárias transnacionais.

A discussão é desenvolvida com base em dados oficiais e pesquisas empíricas, algumas das quais financiadas pelo próprio BM. Inicialmente, o artigo aborda a atualização da agenda neoliberal operada pelo BM em meados dos anos 1990, a fim de delimitar os marcos mais amplos nos quais a RAAM se inseriu. Em seguida, discute as razões que levaram a instituição a construir um programa agrário abrangente naquele período. Na seqüência, resume em que consistia o programa agrário do BM para, depois, analisar os pressupostos teóricos e a racionalidade política de um dos seus componentes: a RAAM. A seguir, sintetiza os argumentos do BM para legitimar a RAAM e aborda a intencionalidade política que orientou a sua implantação na África do Sul e no Brasil, os dois maiores clientes da instituição em suas respectivas regiões. Por fim, avalia o desempenho desse modelo nos dois países que tiveram maior projeção internacional nessa matéria, problematizando a tensão entre a busca pela redução da pobreza e pela eficiência econômica.

## **Banco Mundial e *aggiornamento* da agenda neoliberal**

Entre 1980 e 1989, *grosso modo*, os programas de ajuste estrutural do BM implementados na América Latina, na África e parte da Ásia tiveram como objetivos o controle inflacionário e a retomada do crescimento econômico dos países endividados, mediante planos de estabilização monetária baseados na contração do consumo interno e no ajuste fiscal drástico, combinados com a abertura comercial unilateral e a desregulação financeira. De 1989 a 1994, com o fim da guerra fria e a implosão da União Soviética, o ajuste passou a abarcar a privatização em massa de empresas públicas, estendendo-se a liberalização também ao Leste Europeu e à antiga União Soviética. O tanto que havia

sido reformado em meados dos anos 1990 variava de país para país, em função de uma série de fatores, mas a agenda era basicamente a mesma em todos os casos (ALTIMIR, 1997; VILAS, 2007).

Contudo, a insurreição neozapatista em janeiro de 1994 – precisamente quando se iniciava o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio – e, sobretudo, a crise financeira mexicana no final do mesmo ano, abalaram a confiança dos operadores de ponta da liberalização. Até aquele momento, o México era considerado a economia “estrela” da região pelo BM e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Ao mesmo tempo, em vários países latino-americanos, os efeitos socialmente regressivos das medidas em curso começaram a se avolumar e tensões políticas ganharam mais visibilidade. Alguns governos passaram a sofrer queda acentuada de popularidade e as críticas ao neoliberalismo se amplificaram. Diante disso, entre 1994 e 1997, o BM e alguns dos principais *think tanks* americanos reavaliaram não o mérito, mas o escopo e a execução da agenda neoliberal. Sebastián Edwards, economista-chefe do BM para América Latina e Caribe durante a primeira metade dos anos 1990, explicitou bem o tom dos debates entre os principais operadores do ajuste:

A crise mexicana foi um sinal de alerta para a região. (...) Cada vez mais pessoas se sentem decepcionadas e pouco a pouco se espalha o ceticismo a respeito das reformas. O apoio à plataforma eleitoral anti-reformista de Abdalá Bucaram, que o levou à presidência do Equador; o descenso da popularidade do presidente Cardoso no Brasil e do presidente Fujimori no Peru; o descontentamento geral que impera na Argentina; o rechaço do programa de reformas no México por parte dos parlamentares do PRI e os protestos violentos que têm ocorrido no Paraguai revelam que o processo de reforma provoca crescente desengano. Esses acontecimentos demonstram que talvez a rebelião de Chiapas, no México, não tenha sido um acontecimento isolado, mas sim um primeiro sinal de que na América Latina há um profundo e crescente mal-estar (EDWARDS, 1997, p.2-3).

O BM, então, passou a advogar a realização de um segundo estágio de ajuste (ou “reformas de segunda geração”), a fim de consolidar os cânones macroeconômicos estabelecidos e aprofundar o processo em curso, estendendo-o para novas áreas (BURKI; EDWARDS, 1996; BURKI; PERRY, 1997

e 1998; BM, 1997a). Elaborada entre 1995 e 1998, essa atualização da agenda neoliberal estabeleceu três prioridades estratégicas.

A primeira era a “reforma do Estado”, entendida, em linhas gerais, como a combinação de dez medidas: *a)* blindagem (*insulation*) das agências estatais responsáveis pela condução da política econômica contra pressões decorrentes do Congresso, da luta popular ou mesmo de demandas protecionistas de grupos econômicos ligados ao mercado interno; *b)* ofensiva contra direitos trabalhistas do setor público; *c)* reforma gerencial do funcionalismo público, mediante a adoção de novas tecnologias e mecanismos de concorrência entre trabalhadores utilizadas no setor privado; *d)* descentralização administrativa (na prática, muito mais uma desconcentração seletiva de funções do Executivo federal); *e)* criação de parcerias público-privadas para a definição e a gestão de políticas públicas, imbricando diretamente grupos empresariais, fundações privadas e organizações não governamentais (ONGs) na administração pública; *f)* cobrança de taxas aos “consumidores” de serviços públicos essenciais; *g)* reorganização do sistema escolar, mediante descentralização administrativa, adoção de padrões de remuneração por produtividade e concorrência para captação de recursos públicos e privados; *h)* conclusão do ciclo de privatizações de empresas e bancos públicos; *i)* reforma da previdência social, aumentando o tempo de contribuição e reduzindo o valor das aposentadorias; *j)* segurança jurídica para os direitos de propriedade.

A segunda prioridade estratégica era o “combate à pobreza”, mediante a criação de programas de alívio paliativo e focalizado da miséria, preferencialmente onde tensões sociais pudessem alimentar a oposição política ao ajuste. Tal política retomava a agenda de políticas focalizadas inaugurada pela gestão de Robert McNamara entre 1968 e 1981, porém, agora sob as novas condições de liberalização econômica (PEREIRA, 2016).

Prescrevia-se, ademais, um trabalho intenso de persuasão para “dar aos pobres condições para que se tornem advogados mais efetivos dos seus próprios interesses” (BM, 1997a, p. 63). ONGs e associações voluntárias cumpririam um papel crucial nessa direção, com o propósito de legitimar a redução do debate democrático e da soberania popular nas decisões sobre política econômica mediante o aumento da “participação social” em áreas e atividades seguramente controladas. Assim, a dinâmica do ajuste estrutural comportava dois pavimentos: embaixo, no âmbito de políticas sociais e ambientais, a colaboração entre Estado, setor privado,

ONGs e instituições multilaterais; em cima, insulamento da política macroeconômica e das privatizações contra o debate parlamentar e reivindicações democráticas (CAMMACK, 2004; CRAIG; PORTER, 2006).

A terceira prioridade estratégica consistia em fazer avançar a liberalização dos mercados de trabalho, crédito e terra – até então considerados pouco reformados –, por meio, se necessário, de mudanças constitucionais.

## O programa agrário do Banco Mundial

No início dos anos 1990, o BM voltou a se engajar em temas agrários, depois de uma década tendo-se focado no ajuste macroeconômico e fiscal. Algumas razões explicam tal reviravolta.

A primeira delas é que, para o BM, o fim da guerra fria tinha aberto um novo período histórico, no qual seria possível lidar de maneira “desideologizada” com problemas associados à concentração fundiária (DEININGER; BINSWANGER, 1999, p.248). Segundo essa visão, diferentemente das décadas anteriores, quando a disputa pela realização de reformas agrárias esteve associada a algum ideal “revolucionário”, a derrocada do socialismo havia inaugurado uma nova fase, na qual essas questões seriam passíveis de um tratamento “técnico” e “pragmático” por agências multilaterais e governos nacionais.

O ajuste macroeconômico parecia criar novas oportunidades para ações desse tipo. Segundo os economistas do BM, o controle inflacionário, a abertura comercial, a desregulamentação da economia e o desmonte de políticas protecionistas e desenvolvimentistas estariam eliminando o uso especulativo da propriedade da terra. Assim, seria possível romper com a experiência passada e fazer uma reforma agrária *market-friendly*. Nas palavras de seus principais proponentes:

A queda nos preços de terras associado a reformas macroeconômicas, juntamente com a perda de privilégios que eram concedidos a grandes fazendas por leis discriminatórias, proteção comercial e crédito subsidiado, fornecem a oportunidade de implementar uma reforma agrária que seja menos prejudicial ao funcionamento dos mercados (...). Hoje, em muitos países em desenvolvimento, a divisão ideológica diminuiu ou desapareceu e a necessidade de lidar com questões estruturais aumentou enormemente a demanda por sugestões

de políticas. Essas considerações fornecem um momento oportuno para a revisão de políticas anteriormente recomendadas (DEININGER; BINSWANGER, 1999, p. 247-248).

Outra razão que explica o reengajamento do BM em matéria agrária tem a ver com a prevenção de possíveis escaladas de conflitos agrários, as quais poderiam não apenas alimentar a insegurança jurídica e o desinvestimento privado, mas também quebrar e legitimidade de governos e até de Estados (BM, 2003a, p. 164). Tal preocupação esteve na raiz da retomada do tema da reforma agrária pelo BM:

Tensões políticas locais têm feito a reforma agrária ressurgir como uma importante questão em muitos países onde a terra permanece distribuída de maneira extremamente desigual, assim como em países que passaram por conflitos onde o acesso à terra era frequentemente uma demanda central que levava ao conflito [mais amplo] (BM, 2003a, p. 151).

Para o BM, alguns casos eram particularmente sensíveis no início dos anos 1990, como o da África do Sul. De fato, a preocupação da instituição com a estabilidade econômica e política do país pós-*apartheid* foi uma das motivações centrais para a proposição da RAAM, como assinalaram os seus principais articuladores:

Baseando-se na experiência internacional, a África do Sul parece ter duas opções: uma redistribuição de terras rápida e massiva para negros e grupos de cor, que envolveria um reassentamento substancial dos guetos negros para as terras hoje do setor comercial; ou décadas de insurreição camponesa, possivelmente guerra civil, combinada com fuga de capitais e declínio econômico (...). Uma reforma agrária assistida pelo mercado rápida e substancial é a maior, senão a única, esperança para um desenvolvimento pacífico na África do Sul (BINSWANGER; DEININGER, 1993, p. 1466 e 1468).

A terceira razão do reengajamento do BM tem a ver com o retorno da discussão sobre “combate à pobreza” na arena internacional, em função do impacto socialmente regressivo das políticas de ajuste. Na busca por instrumentos mais eficientes para levar adiante tal empreitada no campo, o BM passou a enfatizar, em situações específicas, a distribuição de terra como meio mais barato para reduzir a vulnerabilidade dos “pobres

rurais” e aumentar suas oportunidades de inserção mercantil.

Por fim, o BM se envolveu profundamente com a transição das sociedades do Leste ao capitalismo neoliberal. Diversos documentos revelam que a descoletivização e a desestatização da estrutura de propriedade da terra figuraram entre as condicionalidades exigidas pelo BM aos governos daqueles países para a obtenção de empréstimos (BM, 1997b).

Em termos gerais, o programa agrário do BM orientou-se para a conversão plena da terra rural em mercadoria. Para isso, priorizou três linhas de ação: a) estimular relações comerciais de compra e venda e arrendamento; b) acelerar a privatização de direitos de propriedade em terras públicas, comunais e coletivas; c) superar a informalidade dos direitos de propriedade, assegurando a plena titulação privada.

Para viabilizar tal programa, o BM impulsionou o redesenho da gestão agrária, concentrando-se na desfederalização (ou municipalização) dos instrumentos de política agrária (inclusive tributos), na criação de arranjos público-privados para a definição e execução de políticas públicas e no impulso à titulação privada de terras (BM, 2003a e 2004). O BM também preconizou a revisão da legislação, em particular naqueles países que haviam realizado reformas agrárias, uma vez que tal quadro legal normalmente impedia ou limitava o arrendamento e a compra/venda de terras no setor reformado (DEININGER; FEDER, 2002, p.34; BM, 2005, p.104)<sup>1</sup>.

Segundo o BM (2002 e 2003a), tais ações contribuiriam para reduzir custos de transação e dinamizar os mercados de terra, favorecendo a substituição de produtores considerados menos eficientes por outros mais eficientes no campo. Com a superação da informalidade, a terra poderia ser dada como garantia para a tomada de empréstimos bancários, resultando na atração de capital privado para o meio rural<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> O caso mais emblemático dessa nova onda de reformas legais foi o do México, com a revisão constitucional de 1992 que pôs fim à proibição de comercialização de terras *ejidales* (terras públicas concedidas em usufruto a camponeses, transmissíveis às novas gerações), princípio inaugurado por pressão dos movimentos camponeses, sobretudo os zapatistas, durante a revolução em 1917.

<sup>2</sup> A principal referência utilizada pelo BM é De Soto (2000). Assessor principal do presidente Alberto Fujimori no Peru, Hernando de Soto fundou o Instituto para Liberdade e Democracia (ILD), a partir do qual presta consultoria internacional para a implantação da sua principal proposta: a privatização de terras comunais e públicas e a formalização dos bens imobiliários em poder dos “pobres” (barracos, posse de terra urbana ou rural, etc.) como mecanismos de expansão da economia capitalista. Seus livros foram traduzidos para mais de dez idiomas. Para uma crítica à aplicação de suas propostas para o meio urbano, ver Davis (2006).

## Pressupostos e racionalidade da RAAM

Outra ação importante do programa agrário do BM era a RAAM. Para legitimá-la, o BM realizou uma dupla operação. Por um lado, procedeu a uma crítica radical ao que ele mesmo denominou de reforma agrária “conduzida pelo Estado”, ou “modelo desapropriacionista”. Por outro, realizou um deslizamento semântico para que a RAAM fosse aceita conceitualmente como uma nova modalidade de reforma agrária redistributiva, depurada de todos os supostos defeitos das experiências do passado. Com esse duplo movimento, o BM ao mesmo tempo continuou a reconhecer a necessidade de reformas agrárias para desconcentrar a propriedade da terra em sociedades altamente desiguais, mas passou a negar a atualidade do papel desapropriacionista do Estado.

O livro organizado por Van Zyl et al. (1996) condensa a discussão teórica que fundamentou a proposta de RAAM. O debate girava em torno da centralidade dos “mercados de terra”. Com base na Nova Economia Institucional (NEI)<sup>3</sup>, a concentração da propriedade da terra, os usos diferenciados do solo, a exploração dos recursos naturais e a desigualdade de renda e riqueza no campo – ou seja, questões fundamentais sobre o que se produz, como e para quem – deixaram de ser abordados desde as relações de poder existentes na sociedade, e passaram a ser lidos como problemas ligados ao funcionamento dos mercados de terra e das instituições. Tomando os direitos de propriedade como coisas, e não como relações sociais, esse enfoque advoga que as “imperfeições” dos mercados e as “distorções” provocadas por políticas macroeconômicas e setoriais “erradas” (protecionismo, crédito subsidiado dirigido, isenção de impostos, câmbio administrado, etc) inibiriam a alocação de terras dos produtores menos eficientes para os mais eficientes<sup>4</sup>. Diante disso, o Estado deveria abandonar os papéis de provedor e executor e se limitar a garantir as “regras do jogo” – as instituições – que facilitassem as relações de mercado. Além disso, o novo modelo também combinava o individualismo metodológico à ideia de *homo economicus*, pressupondo uma

<sup>3</sup> Essa corrente de pensamento teve origem na análise organizacional e abriu caminho como variante da teoria neoclássica nos anos de 1960, ganhando enorme alento com a difusão dos trabalhos de Mancur Olson e Oliver Williamson. Contudo, a consagração veio com a premiação do Nobel de Economia para Ronald Coase, em 1991, e Douglass North, em 1993.

<sup>4</sup> Para uma crítica teórica a esse enfoque, dominado por economistas, e suas implicações de fundo para os estudos de história social da propriedade da terra, ver Congost (2007).

racionalidade individual maximizadora que se impõe conforme os incentivos “corretos”<sup>5</sup>.

Segundo o BM, o “modelo desapropriacionista” havia se tornado inadequado e anacrônico, por ser politicamente conflituoso e inexecutável em condições democráticas, dada a sua dimensão confiscatória (quando expropria sem indenização os proprietários ou os desapropria e indeniza abaixo dos preços de mercado) contra a qual se mobilizam grandes proprietários de terra. Ademais, seria insustentável financeiramente, quando compensa os antigos proprietários a preços de mercado, que são distorcidos por políticas desenvolvimentistas que elevam o preço da terra acima da rentabilidade gerada pela atividade agrícola. Também seria um modelo pautado pela lógica do conflito, uma vez que só são desapropriadas propriedades rurais objeto de ocupações de terra ou tensões sociais. Não “resolveu” o problema da falta de acesso à terra para um amplo contingente de trabalhadores rurais, situação que estaria na origem de conflitos agrários e da violência rural na contemporaneidade. Além disso, tal modelo teria sido orientado para “substituir os mercados”, e não para dinamizá-los, resultando num complexo de restrições legais que solaparam o funcionamento dos mercados de arrendamento e de compra e venda de terras. Igualmente, teria estabelecido a aquisição da terra sem um planejamento prévio das atividades produtivas a serem realizadas posteriormente. Por ser centralizado, estatista, burocrático e paternalista, teria desestimulado a participação social, a transparência e o “empoderamento” (*empowerment*) dos beneficiários. A restringir-se tão somente à redistribuição de terra, dando pouca ênfase ao desenvolvimento produtivo dos assentados ou do setor reformado. Por fim, não reduziu ou eliminou a pobreza rural, nem promoveu o desenvolvimento rural<sup>6</sup>.

O princípio básico da RAAM era o de vendedores e compradores interessados (*willing sellers/willing buyers*). Ou seja, vende quem quer e compra quem quer, sem interferência política ou de terceiros. Por isso, enquanto o “modelo tradicional” era taxado de “coercitivo” e “discricionário”, a RAAM era enaltecida como “voluntária” e “negociada” (BURKI; PERRY, 1997, p. 95). Em linhas gerais, a RAAM consistia

numa relação de compra e venda de terras entre agentes privados financiada pelo Estado, que fornecia um subsídio variável para investimentos em infraestrutura sócio-produtiva e a contratação de serviços privados de assistência técnica. Quanto menor fosse o preço pago pela terra (empréstimo), maior seria a quantia a fundo perdido disponível para investimento, e vice-versa. Os vendedores eram pagos previamente em dinheiro a preço de mercado, enquanto os compradores assumiam integralmente (ou na sua maior parte) os custos da aquisição da terra e os custos de transação. Ademais, os compradores tinham de se organizar em associações comunitárias para pleitear o financiamento.

Segundo o BM, a RAAM seria mais eficiente do modelo desapropriacionista porque: *a)* custa menos, uma vez que a terra é adquirida por barganha mercantil entre compradores e vendedores voluntários, sobre a qual não cabem disputas judiciais; *b)* tem caráter voluntário, descentralizado e “dirigido pela demanda”, o que favorece a participação e a autonomia dos beneficiários; *c)* é viável politicamente, pois transações mercantis voluntárias não penalizam os proprietários de terra; *d)* estimula a cooperação, na medida em que a aquisição de terras ocorre através de associações comunitárias; *e)* incentiva o desenvolvimento produtivo dos agricultores, porque pressupõe o planejamento das atividades antes da aquisição da terra, fornece recursos a fundo perdido para tal fim e estimula o associativismo; *f)* estimula a criação e/ou dinamização dos mercados de terra, requisito básico para a melhoria da eficiência econômica; *g)* contribui para a formalização dos direitos de propriedade, na medida em que só transaciona imóveis legalmente titulados e dá origem a novos segmentos de proprietários; *h)* estimula o desenvolvimento dos mercados financeiros rurais, na medida em que os novos proprietários, com títulos seguros, passam a transacionar nos mercados de terra e demandar crédito; *i)* é descentralizada e pouco burocrática; *j)* é coerente com a liberalização das economias nacionais.

Para o BM, a implementação da RAAM pressupunha o aumento da oferta mercantil de terras, o que, por sua vez, dependeria de uma série de condições e ações complementares. Seis delas eram consideradas imprescindíveis: *a)* a eliminação de subsídios, isenções fiscais e tarifas de proteção que privilegiavam grandes proprietários e, junto com a inflação, contribuía para elevar o preço da terra acima da sua rentabilidade agrícola; *b)* o fim das restrições legais que impediam o livre funcionamento dos mercados de compra/venda e arrendamento; *c)* algum tipo de tributação sobre a

<sup>5</sup> Wood (2000) oferece uma análise bem fundamentada sobre a constituição histórica do direito de propriedade privada no desenvolvimento capitalista como algo exclusivo e imune a obrigações sociais, relacionando o tema com a ideologia do *homo economicus* e as obras de Adam Smith e John Locke.

<sup>6</sup> A formulação completa da proposta de RAAM encontra-se em van Zyl, Kirsten e Binswanger (1995).

terra, a fim de desestimular a sua subutilização e a especulação fundiária; *d*) a clareza legal dos direitos de propriedade e uso da terra, sobretudo mediante a titulação privada; *e*) a criação ou a melhoria dos sistemas de informação de mercado, a fim de orientar os agentes econômicos sobre preços e características dos imóveis; *f*) a redução dos custos de transação, mediante simplificação administrativa e jurídica.

## A proposta original e suas adaptações

A RAAM foi elaborada ainda na primeira metade dos anos 1990 para ser aplicada na África do Sul pós-*apartheid* (AIYAR et al., 1995a e 1995b; CHRISTIANSEN; VAN DEN BRINK, 1994). Em 1994, cerca de 86% de toda terra cultivada e 68% de toda superfície total estavam nas mãos de aproximadamente 60 mil proprietários (LAHIFF, 2007, p.8). Para o BM, era preciso naquele momento (1994-95) enfrentar a crise do setor agropecuário nacional, entendida como a combinação de endividamento de parte dos grandes produtores rurais com o aumento potencial da luta por terra, reprimida durante décadas. Eis a proposta na íntegra:

*A agricultura sul-africana em geral passa por um período de crise associado à mudança (...). Dentro deste contexto, a premissa básica (...) é a de que lidar com a crise de endividamento agrícola, aumentar a eficiência, melhorar a segurança alimentar e resolver os desequilíbrios raciais no setor agrícola da África do Sul podem ser feitos pela facilitação de um processo de reforma agrária assistida pelo mercado, ao invés de um muito mais caro, ineficiente e injusto programa de alívio da dívida. Tal processo também terá as vantagens adicionais de aumentar o emprego a um baixo custo e melhorar a rede de proteção rural. Além disso, o processo assistido pelo mercado fornece um mecanismo de reforma agrária rápido e eficiente, sem a maioria dos problemas e procedimentos excessivos associados à abordagem atual de intervenção estatal seguida de desapropriação (VAN ZYL et al., 1995, p. 6-7 – grifos no original).*

Caberia à RAAM incidir na administração da crise de endividamento de um segmento específico do setor agropecuário e, ao mesmo tempo, responder à pressão social. A condição para implantá-la consistiria na redução da distância entre o preço

da terra e sua rentabilidade agrícola, em função da queda da inflação e da retirada de subsídios e tarifas protecionistas concedidos à agricultura patronal (VAN SCHALKWYK; VAN ZYL, 1995, p. 204).

Para o BM, a realização da RAAM só seria possível se o governo sul-africano administrasse a crise de endividamento da agricultura patronal de maneira seletiva, evitando operações de socorro a todos os devedores (AIYAR et al, 1995a e 1995b). Segundo o esquema proposto, o segmento considerado “inviável” sob as novas condições macroeconômicas deveria deixar o setor agropecuário mediante “bônus de saída” (p.ex., empréstimos subsidiados para abertura de novos negócios) e ofertar suas terras no mercado. O Estado, por sua vez, concederia empréstimos para a compra de terra a agricultores pobres e também subsídios para o seu desenvolvimento produtivo. Com o avanço do processo, esperava-se que o setor privado se animaria a financiar a compra de imóveis rurais.

Estimava-se que a RAAM provocaria impactos estruturais: por influência do BM, a meta fixada pelo governo era redistribuir 30% das terras agrícolas, cerca de trinta milhões de hectares, entre 1994 e 1999 (DEININGER, 2001, p.93). Associada a outras ações, como a liberalização das relações de arrendamento, a RAAM transformaria agricultura nacional. Ao converter o mercado como principal mecanismo de alocação de terras, a RAAM poderia ajudar a administrar a crise de endividamento de uma parte do setor agropecuário, aliviar as tensões sociais geradas ou agravadas pela liberalização comercial e favorecer a criação de milhares de empregos no meio rural (BINSWANGER; VAN ZYL, 1995, p.254).

Entre 1993 e 1996, o programa agrário do Congresso Nacional Africano (CNA) – principal partido de oposição ao *apartheid* – passou da esquerda nacionalista para o neoliberalismo e o princípio dos “compradores e vendedores interessados” entrou no discurso sobre reforma agrária no país nesses anos. Tal enfoque estava completamente ausente em 1992, quando se advogava a desapropriação e mecanismos não mercantis, e não constava do programa com o qual o CNA chegara ao poder em 1994 (LAHIFF, 2007; BOND, 2014; EVERINGHAM, 2002; DRIVER, 2007; HALL, 2004). Entretanto, depois disso, a RAAM e, particularmente, o princípio acima referido, tornaram-se o centro da política agrária nacional.

Ocorre que a versão original da RAAM não se materializou na África do Sul nem em qualquer outro país. Certamente, há uma distância entre as prescrições do BM e o que os governos podem realizar, condicionada

por fatores como a estrutura socioeconômica, a correlação de forças entre grupos e classes sociais, a inserção internacional da economia e disputas geopolíticas mundiais, a capacidade administrativa do Estado, o papel de certas elites políticas no aparelho estatal, etc. Mas, neste tema específico, deve-se notar que a proposta o BM era baseada em pelo menos dois pressupostos equivocados: a crença de que os agentes sociais orientam suas ações por razões “puramente econômicas” e a de que, em sociedades com estruturas agrárias altamente concentradas, a especulação fundiária seria conjuntural, produto de “distorções políticas” e “falhas de mercado”, e não estrutural. Assim, apostou-se que haveria um aumento substancial da oferta mercantil de terras como resposta imediata à convergência entre a queda relativa da inflação, a abertura comercial e a redução de subsídios e isenções fiscais a grandes proprietários “ineficientes”. Não se levou devidamente em conta o peso que a propriedade da terra tem na configuração das relações de poder entre classes e grupos étnicos, sobretudo em sociedades radicalmente desiguais.

As dificuldades políticas para a implantação da proposta original levaram o BM a reformulá-la. Assim, ao longo da segunda metade dos anos 1990, a versão original deu lugar a outra, limitada à agenda do combate à pobreza extrema. Nessa segunda versão – advogada pelo Escritório do BM para América Latina e Caribe e pela área de economia rural mais ortodoxa da instituição (BURKI; PERRY, 1997; BM, 1997b e 2002) –, a RAAM deixou de figurar como instrumento central de uma estratégia de mudança estrutural da agricultura nacional, reduzindo-se a programas de alívio focalizado e pontual da miséria, baseados no princípio dos vendedores e compradores interessados.

A implantação da RAAM variou segundo fatores específicos no Brasil e na África do Sul, ora aproximando-se ora distanciando-se do modelo original (BORRAS, 2003; PEREIRA, 2010). No grau máximo, os governos dos dois países, cada qual a seu modo: adotaram políticas de natureza voluntária e mercantil, método descentralizado de execução e privatização da assistência técnica; legitimaram a adoção dos programas de RAAM a partir da crítica sistemática ao “modelo desapropriacionista”; adotaram tetos de renda como critério para acesso ao financiamento, com o objetivo de focalizar os programas nos segmentos considerados extremamente pobres da população rural; estimularam o associativismo como critério de acesso aos programas; subordinaram a política agrária aos imperativos do ajuste fiscal, da descentralização e da

privatização, e rebaixaram o seu *status*, inserindo-a no rol de políticas paliativas de alívio da pobreza rural.

Já em outros aspectos a correspondência foi mais matizada. Por exemplo: o arrendamento das terras adquiridas só foi estimulado na África do Sul; os programas de RAAM concorreram com o programa convencional de reforma agrária no Brasil, mas na África do Sul a RAAM foi a principal orientação, relegando as desapropriações a um papel absolutamente marginal; somente o Brasil adotou esquemas flexíveis de empréstimos e subsídios, com percentuais variáveis conforme a operação de compra e o programa; na África do Sul, o subsídio chegou à quase cem por cento do crédito oferecido pelo governo entre 1994-2000, a fim de garantir foco em grupos em condições de pobreza extrema, mas em 2001 iniciou-se uma nova modalidade que combinava empréstimo e subsídio, redirecionando a RAAM para um segmento mais capitalizado.

Por fim, alguns componentes não chegaram a se materializar. Nenhum dos dois países adotou ou fortaleceu mecanismos de tributação, nem realizou processos sistemáticos de titulação. Tampouco foi criado um aparato descentralizado de informações de mercado e registro de terras. Por fim, em nenhum deles a RAAM foi inserida numa estratégia ampla e efetiva de redução da pobreza rural.

## **A RAAM como mecanismo de prevenção e reação conservadora**

Para o BM, a RAAM tinha a missão de garantir a estabilidade das relações capitalistas no campo em países com estruturas agrárias extremamente concentradas, fortes tensões sociais no meio rural e movimentos sociais pró-reforma agrária com certa expressão política. É importante destacar que tal preocupação possuía um viés conservador, cujo sentido se revela de maneira específica em cada um dos países.

Na África do Sul, o novo modelo foi concebido como uma ação preventiva à escalada de conflitos sociais e pautas democratizantes pós-*apartheid*, no bojo das políticas de ajuste estrutural e seus efeitos socialmente regressivos. De fato, a ação do BM junto aos grupos dirigentes da sociedade sul-africana pretendia salvaguardar o quadro dominante de direitos de propriedade, imposto historicamente pela elite branca a partir de 1913 (BERNSTEIN, 1996), a fim de garantir a governabilidade da liberalização econômica. Essa foi a decisão política fundamental, como explicaram seus defensores:



Ao invés de estabelecer um programa baseado na oferta de terras desapropriadas pelo governo, o programa de reforma agrária deveria responder às demandas, isto é, ao encontro independente de compradores e vendedores voluntários no mercado. Esta decisão se baseou em alguns argumentos (...). Uma reforma de tipo desapropriacionista era vista como inconsistente com a proteção dos direitos de propriedade privada, causando, assim, danos irreparáveis ao investimento privado e à confiança internacional na economia (...). Um programa coercitivo ameaçaria a capacidade produtiva do setor agrícola na África do Sul (...), [como] também teria prejudicado os mercados de compra e arrendamento de terras, cujo funcionamento era considerado absolutamente essencial no contexto de uma ampla liberalização do setor rural, como a adotada no contexto sul-africano (DEININGER et al., 1999, p. 13).

A RAAM teve início na África do Sul em 1994, com a posse do primeiro governo eleito democraticamente após décadas de *apartheid*. Para o BM, o novo governo tinha de enfrentar dois imperativos: abrir a economia doméstica à competição internacional e superar o legado negativo das políticas econômicas anteriores, principalmente o elevado endividamento público (DEININGER; MAY, 2000, p. 9). Ambos os imperativos – liberalização econômica e ajuste fiscal – guiariam então as ações governamentais (TILLEY, 2002). A regra passou a ser “como administrar eficientemente recursos escassos” (DEININGER et al., 1999, p. 12).

O novo governo estabeleceu três programas fundamentais para a maioria negra: a aposentadoria, até então restrita apenas à população branca; a concessão de subsídios para a construção de moradias, no valor de, no máximo, US\$ 3 mil; e a reforma agrária. Esta, por sua vez, centrou-se em três subcomponentes: restituição, regularização e redistribuição (DEININGER; MAY, 2000).

A restituição operou mediante processos legais que compensavam, com terra ou dinheiro, as pessoas que haviam sido expropriadas de suas terras após 1913. Ao final de 1999, de mais de quarenta mil casos apresentados, menos de 1% tinha sido resolvido com êxito, principalmente devido à dificuldade extrema dessa população em apresentar documentos escritos que comprovassem o despojo. Tal exigência expressava um viés claramente favorável às zonas urbanas, que representavam mais de 90% dos processos interpostos (DEININGER, 2001, p. 92). Ou seja, a grande massa de trabalhadores rurais sequer formalizou processos

de restituição, devido à absoluta impossibilidade de fazê-lo, e os segmentos da população urbana que o fizeram também não foram atendidos.

A regularização, por seu turno, tinha o objetivo de melhorar a segurança dos direitos sobre a terra e resolver disputas fundiárias. Uma infraestrutura administrativa em nível local deveria ser criada para regulamentar os mercados de arrendamento. De acordo com cálculos oficiais, essa política deveria alcançar quase seis milhões de famílias rurais. Muito pouco se avançou, tanto que as metas do governo em 2001 pretendiam atender apenas entre 10% a 15% desse universo nos cinco a dez anos seguintes (DEININGER, 2001, p. 92).

Já a redistribuição foi definida como a diretriz principal de toda a reforma agrária, seguindo os parâmetros da RAAM. Embora fosse a restituição o componente que talvez encarnasse melhor as reivindicações de justiça social por parte dos movimentos populares, como mostraram diversos autores (BORRAS, 2003; KGWADI; NEFALE, 2003; SIHLONGONYANE, 2008; LAHIFF, 2007; DRIVER, 2007). Mesmo assim, o governo optou por adotar o modelo propugnado pelo BM.

Para o BM, a restituição poderia se converter numa bandeira política nacional de luta por reparações provocadas por injustiças do passado (BINSWANGER; DEININGER, 1993). Assim, diante da enorme demanda por terra – severamente reprimida durante décadas de segregação racial patrocinada pelo Estado –, a solução não deveria passar pela adoção de mecanismos considerados politicamente conflitivos, como a ação desapropriacionista do Estado ou o debate nacional sobre direitos sociais negados à maioria da população, mas sim pelo mercado.

Para o BM, as condições para implantar a RAAM estavam dadas em virtude da combinação entre abertura comercial, ajuste fiscal, controle inflacionário e redução do preço da terra:

Para criar as precondições para tal renascimento e reestruturação das áreas rurais, o novo governo tem implementado um programa de liberalização agrícola de longo alcance. Como resultado (...), os preços de terras têm caído significativamente e tem havido um aumento considerável na oferta de terras no mercado. Isto cria as condições para um programa de reforma agrária utilizando transações de mercado, em vez de desapropriações, para transferir ativos fundiários aos pobres (DEININGER et al., 1999, p. 4).

Aceitando a proposta do BM (TILLEY, 2002, p. 31), o governo sul-africano estabeleceu como meta transferir 30% dos 99 milhões de hectares agricultáveis existentes no país em apenas cinco anos. Para isso, foram estabelecidos projetos-piloto em todas as províncias. Porém, depois de três anos de execução, os resultados eram pífios: apenas 200 mil hectares haviam sido comprados por cerca de 20 mil famílias, o que representava 0,6% da meta estipulada e tão-somente 0,2% da demanda existente (DEININGER, 2001, p. 93; BM, 2003a, p. 150).

Após seis anos em operação, o BM identificou quatro problemas principais na execução da RAAM: *a)* falta de descentralização administrativa e de coordenação interinstitucional, resultando num processo altamente centralizado, burocrático, lento e não-participativo; *b)* foco acentuado no “combate à pobreza”, porém com repasse de recursos insuficiente para a compra de terra (cujo preço havia subido no decorrer do processo), o que acabou forçando os agricultores a formarem *join-ventures* com investidores externos e grandes proprietários, em geral seus ex-patrões, o que foi considerado positivo para o seu *empowerment* pelo BM; *c)* inviabilidade econômica da maioria dos projetos familiares; *d)* baixa participação do setor privado, que, à exceção dos poucos casos em que se formaram *join-ventures*, como relatado acima, não financiou complementarmente a compra de terras, nem forneceu crédito para investimentos na produção agrícola (DEININGER; MAY, 2000; DEININGER et al., 1999).

Enquanto isso, do outro lado do Atlântico, o Brasil iniciava em 1994 o Plano Real, orientado por um modelo mais geral de estabilização e reestruturação econômica cujos pilares eram o uso da taxa de câmbio como instrumento de combate inflacionário, a abertura comercial, a desregulação financeira, a desindexação da economia, o ajuste fiscal e a privatização de empresas públicas. Àquela altura, o país era considerado pelo BM como um “reformador tardio” na América Latina (EDWARDS, 1997).

Segundo avaliação do BM, o Plano Real produziria uma deterioração acentuada das condições de vida no campo, exigindo, em contrapartida, a criação de programas sociais compensatórios. Ao mesmo tempo, abria uma oportunidade histórica para estabelecer o mercado de terras como mecanismo central de redução da pobreza rural: “As reformas agrícolas que o governo implementou têm contribuído para um declínio recente dos preços de terras. (...) O governo poderia aproveitar esta oportunidade e

melhorar ainda mais a capacidade dos pobres de adquirir terras fornecendo-lhes empréstimos” (BM, 1995, p. xiii).

A introdução da RAAM no Brasil se deu com o projeto São José (ou “Reforma Agrária Solidária”), uma experiência pequena iniciada no Ceará pelo governo Tasso Jereissati (PSDB), mediante empréstimo do BM<sup>7</sup>. Iniciado em abril de 1997, financiou 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 implantado (BRANDÃO, 2000). Dessa experiência nasceu poucos meses depois o Projeto-Piloto Cédula da Terra (PCT), a partir de empréstimo aprovado pelo BM em abril de 1997, estendendo o modelo a outros quatro estados (Pernambuco, Bahia, Maranhão e norte de Minas Gerais).

A RAAM foi introduzida no Brasil com o objetivo de amenizar o impacto socialmente regressivo da liberalização econômica. Ademais, o governo federal e o BM consideravam necessário diminuir a pressão provocada pelas ocupações de terra, protagonizadas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), introduzindo um mecanismo que disputasse pela base a adesão dos trabalhadores.

De fato, a repercussão nacional e internacional da violência no campo – em particular, dos massacres de Corumbiara, em Rondônia, em 1995, e de Eldorado dos Carajás, no Pará, no ano seguinte –, combinada com o aumento das ocupações de terra, motivaram o governo brasileiro a implantar a RAAM por meio do PCT. Como afirmou o BM:

Cada vez mais, as ocupações de terras têm gerado uma pressão significativa sobre o governo brasileiro para que aja rapidamente sobre os problemas existentes na posse de terras (...). Para o governo brasileiro, a reforma agrária assistida pelo mercado proporciona uma oportunidade de responder às pressões dos trabalhadores sem terra de uma maneira menos conflituosa do que abordagens administrativas (BM, 1997c, p. 7).

Segundo o cálculo dos seus operadores, a introdução da RAAM desligaria a conexão entre ocupações (ou “conflitos”) e desapropriações e permitiria ao Estado tão-somente financiar e intermediar a compra e venda de terras entre trabalhadores e proprietários. Para

<sup>7</sup> A atuação do BM no meio rural nordestino data do início dos anos de 1970 e é um assunto pouquíssimo pesquisado.

o BM, a raiz da conflitividade no campo estava no modelo de ação fundiária vigente, “estatista”, e não na brutal concentração fundiária do país e no ajuste econômico. O objetivo, portanto, era priorizar a RAAM *em detrimento* da reforma agrária desapropriacionista, e não estabelecer uma complementariedade entre ambas, como afirmava o discurso oficial:

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 que novas alternativas começam a fazer efeito, o governo poderá reduzir a ênfase nas desapropriações e, conseqüentemente, quebrar a ligação entre sua política de reforma agrária e os conflitos rurais (BM, 2003b, p. 127).

Selecionou-se, então, uma região com a maior concentração de pobreza rural do país e onde o BM já operava há mais de 20 anos, a fim de que a implantação do PCT obtivesse resultados rapidamente. Embora tivesse metas modestas – financiar a compra de terras por 15 mil famílias em 4 anos –, os seus resultados deveriam legitimar a extensão da RAAM em maior escala no Brasil, como revela um documento do próprio BM: “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” (BM, 1997c, p. 4).

Aplaudido por entidades de representação do patronato rural, o PCT sofreu contestação do MST e da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) – as duas principais organizações de representação de trabalhadores rurais do país –, sendo identificado como um instrumento incapaz de democratizar a estrutura agrária nacional.

Apesar das críticas, o PCT teve início em dezembro de 1997 e, dois anos depois, contabilizava nos cinco estados a entrada de 6.798 famílias (BUAINAIN et al., 1999, p. 56). Para o governo federal, tais cifras evidenciavam o mérito da RAAM. Contudo, deve-se ter em conta que o projeto foi iniciado num período de seca, o que impactou diretamente na demanda, convertendo o acesso à terra num meio de sobrevivência imediato, praticamente o único disponível (BUAINAIN et al., 1999, p. 27). Além disso, houve intensa propaganda exaltando a possibilidade de

acesso a terra “sem conflitos”, dirigida a uma população rural imensa e empobrecida que vivia numa região sem oportunidades de trabalho, numa conjuntura de repressão às ocupações de terra realizadas por movimentos sociais. Uma avaliação contratada pelo governo federal e financiada pelo BM ressaltou esse aspecto:

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).

Por fim, houve também uma dupla pressão para acelerar a execução do PCT proveniente dos governos estaduais – interessados nas eleições de 1998 – e do governo federal e do BM – interessados em legitimar o novo modelo (BUAINAIN et al., 1999, p. 272). Assim, mais da metade dos 223 projetos contabilizados em janeiro de 1999 foram implementados no segundo semestre de 1998, período de acirramento da disputa eleitoral, de aumento do número de ocupações de terra e da eclosão de saques no Nordeste, que repercutiam mal sobre os governos federal e estaduais (CARVALHO F<sup>o</sup>, 2001, p. 208).

Enquanto isso, em fevereiro de 1998, a maioria governista aprovou no Congresso a criação do Banco da Terra. Tratava-se de um fundo público capaz de captar recursos de diversas fontes, inclusive internacionais, para financiar a compra de terras por trabalhadores rurais. Ou seja, sem qualquer avaliação sobre as experiências em curso e com a oposição do MST e da CONTAG, o Congresso aprovou a criação de um instrumento capaz de viabilizar a implantação da RAAM em escala nacional. Técnicos do BM logo saudaram a iniciativa: “No Brasil, (...) um programa-piloto voltado para permitir a aquisição de terras via mercado por beneficiários tem tido resultados impressionantes, realizando a reforma agrária mais rápido que o esperado. O novo enfoque está agora sendo implementado nacionalmente” (DEININGER; BINSWANGER, 1999, p. 268).

## Resultados da RAAM

No final de 1998, sem qualquer avaliação substantiva sobre as experiências em curso, o BM declarava que “o êxito da nova geração dos projetos de reforma agrária na África do Sul, no Brasil e na Colômbia tem estabelecido um modelo alternativo (...) a reformas agrárias administrativas que pode ser uma base de experimentação em outros países” (BM, 1998, p. 4).

Todavia, os resultados efetivamente alcançados pela RAAM ficaram muito aquém das expectativas dos seus operadores. Na África do Sul: *a)* entre 1994 e 2002 foi redistribuído apenas 1% da terra monopolizada pela elite branca (TILLEY, 2002, p. 1); *b)* entre 1994 e 1999, a RAAM e o programa de restituição financiaram apenas 60 mil famílias, envolvendo em torno de 667.825 mil hectares, o que representava 1,13% da meta prevista (TILLEY, 2002, p.27); *c)* majoritariamente, os projetos produtivos não saíram do nível da precária subsistência (DEININGER; MAY, 2000, p.21-22); *d)* em inúmeros casos houve sobrevalorização do preço pago pelas terras (EL-GHONEMY, 2001, p. 121; TILLEY, 2002, p. 4-16; LAHIFF, 2007, p. 12); *e)* predominantemente, foram transacionadas as piores terras (TILLEY, 2002, p. 5).

No Brasil, as metas do PCT foram cumpridas e 15.267 famílias foram financiadas entre julho de 1997 e dezembro de 2002<sup>8</sup>. Alardeado como projeto “bem sucedido” e “exemplar” pelo BM (2003c), o PCT, porém, não chegou a resultados tão animadores assim, uma vez que: *a)* a maioria dos imóveis adquiridos estava abandonada ou subutilizada, em razão da seca e da crise da pecuária e das culturas tradicionais (BUAINAIN et al., 1999, p. 31); *b)* a adesão social ao projeto foi fortemente condicionada pela seca, pela ausência de perspectivas de trabalho, pelo direcionamento que agentes do Estado e políticos locais imprimiram a todo processo e pelo “sonho” do acesso à terra alimentado por trabalhadores rurais (BUAINAIN et al., 1999, p. 27; VICTOR; SAUER, 2002, p. 34-35); *c)* metade das associações comunitárias havia sido criada

exclusivamente para participar do projeto, seguindo uma lógica meramente instrumental (BUAINAIN et al., 1999, p. 223); *d)* os recursos destinados a investimentos produtivos foram consumidos, na maioria dos casos, como custeio diário, esgotando-se antes de cobrir o pacote mínimo de investimentos (BUAINAIN et al., 2003, p. 100 e 150); *e)* ao final do projeto, as projeções de geração de renda estavam longe de ser positivas, ainda mais considerando-se que, na maioria das regiões, estavam atreladas ao desempenho comercial de uma só cultura produtiva (BUAINAIN et al., 2003, p. 157-170).

Com base nas pesquisas citadas, pode-se afirmar que o desempenho da RAAM não materializou as supostas vantagens atribuídas a ela pelos seus proponentes. Senão, veja-se: *a)* apesar do pagamento à vista, os preços pagos pelas terras não foram tão baratos como havia se pensado; *b)* parte significativa das terras adquiridas era de má qualidade, em imóveis abandonados, falidos e mal localizados; *c)* não ocorreu uma oferta substancial de terras no mercado por parte de grandes proprietários endividados, apesar da queda relativa do preço da terra, razão pela qual o perfil predominante dos vendedores foi o de médios e até pequenos produtores arruinados pela liberalização; *d)* a execução dos programas provocou o aumento do preço da terra em muitas localidades, ainda que tal efeito não tenha sido homogêneo nem constante no tempo; *e)* majoritariamente, os projetos produtivos eram dominados por culturas de autoconsumo, e não por uma agricultura comercial de alta rentabilidade; *f)* nos casos considerados positivos pelo BM, houve a reprodução da dependência à monocultura e ao modelo tecnológico convencional; *g)* o subsídio se revelou insuficiente para alavancar a produção agrícola, razão pela qual os agricultores permaneceram dependentes de uma política pública substantiva de crédito rural; *h)* ocorreu enorme déficit de participação social em diversos – em alguns casos, em todos – componentes e fases dos programas implementados; *i)* os mutuários tiveram poder desigual na negociação com os proprietários de terra; *j)* eram os agentes do Estado que efetivamente haviam protagonizado o processo de compra de terras, e não os próprios compradores; *l)* na prática, a elaboração de projetos produtivos viáveis não se deu antes da aquisição da terra, mas sim depois, razão pela qual não serviu como pré-condição para as transações imobiliárias; *m)* quando existiu, a assistência técnica foi precária e irregular, dificultando o desempenho produtivo dos agricultores; *n)* não houve transparência na execução dos programas nem prestação de contas

<sup>8</sup> A experiência brasileira durante o governo Cardoso envolveu outros três programas além do Cédula da Terra: o projeto São José (restrito ao estado do Ceará), o Banco da Terra (iniciado na prática em 2000, de abrangência potencialmente nacional e forte incidência nos estados do sul do país, principalmente o Rio Grande do Sul) e o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural (iniciado em 2001 em catorze estados). Por falta de espaço, dar-se-á ênfase apenas ao caso citado, o principal nesse período. Para uma análise exaustiva do conjunto da experiência brasileira, ver Pereira (2010).

dos seus resultados; o) houve inúmeras denúncias de corrupção e favorecimento ilegal a grandes e médios proprietários; p) em nenhum país o setor privado se dispôs a financiar a compra de terras; t) ao contrário da prometida quitação dos empréstimos decorrente da elevação da renda familiar, era significativo o contingente de trabalhadores inadimplentes, a tal ponto de, nos anos seguintes (2003-10), o governo federal promover sucessivas renegociações de dívidas diante da pressão dos mutuários.

### **Contradição entre a busca pela eficiência econômica e a focalização**

Outra dimensão relevante da racionalidade e da implantação da RAAM tem a ver com a busca pelo perfil ideal de elegíveis aos programas: indivíduos que fossem muito pobres e, ao mesmo tempo, capazes de pagar pela terra a preços de mercado e se viabilizarem economicamente na atividade agrícola a partir da concorrência.

Na África do Sul, diante do fracasso do programa de redistribuição de terras (*Settlement/Land Acquisition Grant*, SLAG), o governo eleito em 1999 lançou um novo programa em 2001 (*Land Redistribution for Agricultural Development*, LRAD), desprovido da focalização nos mais pobres (KGWADI e NEFALE, 2003, p. 310). A meta era criar oportunidades de negócio para segmentos “emergentes” e “orientados comercialmente”, exigindo-se uma contrapartida inicial de cerca de US\$ 500, impraticável para a imensa maioria da população rural (DRIVER, 2007, p. 69; TILLEY, 2002, p. 32-33; LAHIFF, 2007, p. 16).

O tema ilustra a contradição entre o discurso *pro-poor*, a busca por competitividade e eficiência e a lógica política que presidiu a execução da RAAM. Para entender melhor a tensão entre esses três aspectos é necessário considerar os documentos preparados pelo Escritório do BM para América Latina e Caribe, região de maior incidência da RAAM.

Sharid Javed Burki e Guillermo Perry – respectivamente, vice presidente e economista-chefe do BM para a região naquele período – classificavam a população rural pobre em meados dos anos 1990 em três categorias básicas: os “viáveis” por meio da atividade agrícola, os “viáveis” por meio de atividades rurais não-agrícolas e a “subclasse” (*rural underclass*). A partir de tal classificação, os autores demarcavam um conjunto específico de

políticas públicas para cada grupo social. Ao primeiro grupo seriam direcionados programas de RAAM, de cadastro e titulação, financiamento para novas tecnologias e outras ações de apoio. Ao segundo grupo, cujo acesso a oportunidades não agrícolas dependia do crescimento do setor agrícola, caberiam programas de educação e treinamento da força de trabalho. Finalmente, a única solução vislumbrada para a maioria da “subclasse” seria a migração para as cidades, pois outras medidas paliativas abarcariam apenas uma pequena parte desse segmento (BURKI; PERRY, 1997, p. 97).

De acordo com essa abordagem, a RAAM deveria se voltar não para os segmentos mais pobres da população rural – como pregava o discurso de combate à pobreza e às desigualdades –, mas para aqueles que apresentassem condições de “viabilidade econômica” num contexto de ajuste estrutural. Os critérios para tal classificação não foram explicitados, mas depreende-se que da RAAM estariam excluídos os trabalhadores rurais sem terra, para os quais na prática os programas foram inicialmente direcionados na África do Sul e no Brasil.

Outra classificação que deve ser levada em conta encontra-se na estratégia de desenvolvimento rural para a América Latina e Caribe, publicada em 2002. Ali se reproduzia o diagnóstico de que estava em curso uma deterioração aguda das condições de vida no campo por força da liberalização econômica, que pauperizaria a maioria dos agricultores:

Uma rápida transição às condições de livre mercado aumentará os níveis de pobreza nos sistemas agrícolas, ao menos no curto prazo, enquanto os produtores lutam por se adaptar. Os sistemas que já padecem de pobreza severa são os mais afetados, porque freqüentemente carecem dos recursos humanos, financeiros e tecnológicos necessários para mudar (...). Nem todos os participantes dos sistemas podem se beneficiar de maneira apreciável de tais transformações (BM, 2002, p. 107).

Ali também havia uma tipologia centrada em três categorias básicas, só que, dessa vez, pertinentes ao meio rural como um todo, e não apenas à população pobre. O primeiro grupo seria formado por “agricultores comerciais e empreendedores rurais”, o segundo por “pequenos agricultores de baixa produtividade em estado de transição” e o terceiro grupo por “agricultores seriamente marginalizados”. Os primeiros eram definidos da seguinte maneira:

Representam uma minoria, são tecnologicamente avançados e competitivos, beneficiaram-se das reformas [neoliberais] do passado e, no geral, estão orientados aos mercados de exportação (...). Representam o motor do crescimento agrícola e geram demanda por mão-de-obra assalariada (...). Não são necessariamente grandes produtores (BM, 2002, p. 15).

O segundo grupo era assim delineado:

Este grupo produz principalmente para o mercado local ou para subsistir (...). Muitos consideram que a emigração é uma oportunidade, não necessariamente porque carecem de potencial produtivo, mas sim devido às más políticas e à pouca atenção que lhes têm prestado os programas públicos, os quais lhes têm privado do acesso a mercados-chave (terras, serviços financeiros, produtos), infraestrutura básica e educação (...). A produtividade agrícola, combinada com um melhor funcionamento dos mercados, serão os desafios fundamentais para este grupo. Trata-se de um grupo em transição, que representará a chave para o futuro do setor (BM, 2002, p. 15).

A definição do terceiro grupo era bastante explícita: “Trata-se dos trabalhadores agrícolas sem terra e daqueles que vivem em zonas com um baixo potencial agrícola (...). Este grupo tem oportunidades limitadas fora das explorações agrícolas (...) e, na maioria dos casos, representam as pessoas em extrema pobreza” (BM, 2002, p. 15-16).

Segundo a estratégia de desenvolvimento rural do BM para a América Latina e Caribe, portanto, a RAAM deveria ser dirigida para o estrato intermediário, “em transição”, o qual poderia ser “viável” e “competitivo” na agricultura desde que fossem removidas as barreiras de acesso a mercados de terra e crédito e canais de comercialização.

Já para o segmento mais empobrecido, constituído pelos trabalhadores rurais sem terra, três alternativas eram então propostas pelo BM (2002). A primeira era a extensão de programas paliativos de alívio da pobreza, voltados para mantê-los no campo em condições precárias. A segunda consistia na promoção da “capacitação” desse segmento para disputar empregos não agrícolas no meio rural. A terceira, mais valorizada pelo BM, consistia na preparação e administração do fluxo migratório para as cidades, a fim de que esses trabalhadores fossem absorvidos pelo mercado

de trabalho urbano. Neste caso, à educação caberia qualificar a força de trabalho.

O fato da estratégia de desenvolvimento rural para a América Latina e Caribe do BM estimar o público potencial da RAAM dessa maneira ilustra a tensão existente entre o discurso da eficiência econômica e o da redução da pobreza no âmbito da elaboração de políticas dentro do próprio BM. A procura pelo beneficiário “mais ajustado” em diversos países foi a sua expressão mais flagrante. Porém, o fato dos programas terem sido direcionados para segmentos muito pobres – em tese, portanto, “inviáveis” no setor agrícola sob ajuste – indica a intencionalidade política que orientava a implementação da RAAM: aliviar as tensões sociais – em curso ou potenciais – no meio rural e, conforme o caso, combater a ascensão política dos movimentos sociais pró-reforma agrária esvaziando a sua base social.

A segunda observação é a de que a experimentação da RAAM demonstrou que programas dessa natureza não eram adequados ao segmento mais empobrecido da população rural, os trabalhadores sem terra. É o que concluiu Molina (2001, p.33), com base nos casos da Guatemala, Honduras e El Salvador: “O acesso à terra via mercado é viável para um determinado tipo de agricultor, não os mais pobres ou os camponeses sem terra”. Portanto, a RAAM se mostrou ineficaz para reverter a exclusão social, contrariando a pregação dos seus proponentes (cf. DEININGER; BINSWANGER, 1999, p. 249).

A terceira observação é a de que a celebração da “migração assistida” como mecanismo de alívio da pobreza rural recomendado para os segmentos considerados “severamente marginalizados” – leiam-se, os trabalhadores rurais sem terra –, revela que a estratégia de desenvolvimento rural do BM para a região preconizava uma espécie de depuração do campo a partir da modernização seletiva de determinados segmentos, mais articulados ao *agribusiness*<sup>9</sup>.

## Conclusão

O programa agrário impulsionado pelo BM nos anos 1990 foi parte da agenda neoliberal de reestruturação

<sup>9</sup> O BM (2001) fez recomendações semelhantes para o Brasil. É interessante notar que a mesma tipologia apareceu na estratégia de desenvolvimento rural do governo Cardoso denominada de Novo Mundo Rural (MEPF, 1999), no auge da polarização com o MST e outros movimentos de trabalhadores rurais em torno da política de reforma agrária.

do Estado e da economia nos países do Sul global. Tal programa tinha como objetivo a criação ou dinamização de mercados de terra, a partir da conversão plena das terras rurais em mercadoria. Ao mesmo tempo, para amenizar os impactos socialmente regressivos das políticas de ajuste estrutural, preconizava também ações focalizadas de alívio da pobreza, inclusive mediante a distribuição de terras. A RAAM foi um item importante do programa agrário do BM e combinou tanto o primeiro como o segundo objetivos, carregando uma tensão interna entre a focalização nos mais pobres e a eficiência econômica. Implantada em países da América Latina, da África e da Ásia na década de 1990, a RAAM teve formatos distintos, mas também elementos comuns e, sobretudo, a mesma fonte de irradiação.

O estudo comparativo da RAAM na África do Sul e no Brasil aqui empreendido mostrou que as supostas vantagens a ela atribuídas pelo BM não se confirmaram. Com efeito, a RAAM não contribuiu para democratizar a estrutura agrária desses países nem para reduzir a pobreza rural. Na verdade, os projetos a ela vinculados não tiveram condições de minimamente atender à demanda social por terra, porque eram desprovidos da capacidade de ganhar escala social devido ao pagamento prévio, em dinheiro e a preços de mercado. Nesse sentido, a sua implantação serviu para oferecer formas politicamente conservadoras de acesso à terra frente ao aumento da pressão social de trabalhadores rurais, preservando a estrutura de propriedade da terra. Sem exceção, a RAAM foi direcionada para países marcados por altos índices de concentração fundiária e fortes tensões sociais no campo, agudizadas pelos efeitos socialmente regressivos das políticas neoliberais.

Todo constructo da RAAM se baseou na desqualificação do que economistas do BM chamaram de reforma agrária “conduzida pelo Estado”. Não é preciso ir muito longe para, numa perspectiva histórica, perceber que o objeto de ataque do BM nunca existiu no mundo social. A base do discurso do BM nunca foi a análise empiricamente fundamentada de *processos de luta social e política* que condicionaram a realização de reformas agrárias, mas sim a montagem de uma caricatura – o estatismo – ao qual se atribuiu a responsabilidade pelo suposto fracasso da imensa maioria das reformas agrárias realizadas pelo mundo afora. Em outras palavras, a crítica ao “modelo desapropriacionista” foi feita de maneira abstrata, homogeneizadora e enviesada, desconsiderando a análise dos conflitos

sociais e das relações de poder entre grupos e classes sociais que definiram a natureza, o grau, a extensão, o ritmo, a direção e mesmo o refluxo das reformas agrárias, sempre muito heterogêneas entre si, como mostra farta literatura internacional (DE JANVRY, 1981; DORNER, 1992; FOX, 1992; PUTZEL, 1992; SOBHAN, 1993; THIESENHUSEN, 1995; BORRAS, 2007; LEITE et al, 2004; MEDEIROS; LEITE, 2009; SPOOR, 2010 e 1997; FAJARDO, 2014). Todos os processos de reforma agrária que ocorreram no mundo tiveram dimensões técnicas, mas foram, antes de tudo, resultado de divisões políticas na sociedade, às vezes, inclusive, com a atuação de forças externas (como no caso do Japão).

É importante considerar que, historicamente, a divisão de trabalho entre mercado e Estado decorre da interação entre sujeitos sociais que agem de acordo com seus interesses e identidades, mobilizando recursos de diversas ordens, nos marcos de uma estrutura econômica e de uma ordem política de mando e obediência, que incluem, por suposto, atores transnacionais ou globais. Nessa interação, os objetivos e estratégias de desenvolvimento – e, de modo mais amplo, o projeto de sociedade hegemônico – delimitam fronteiras diferentes para os âmbitos da vida social que são considerados da competência legítima do Estado, do mercado e da esfera privada. Não há qualquer essencialidade nisso. Isto posto, a experiência histórica mostra que o Estado desempenhou papéis diversos longo do século XX e início do seguinte, reduzindo ou aprofundando as desigualdades sociais. Assim, a “bondade” ou “perversidade” de sua atuação depende de uma gama amplíssima de fatores políticos, econômicos e culturais.

Sob a fachada da argumentação técnica e naturalizando o programa neoliberal como algo dado ao qual os governos deveriam se acomodar, a crítica do BM construiu uma caricatura para disputar politicamente qual deveria ser o papel legítimo do Estado em sociedades altamente desiguais, marcadas por elevada concentração fundiária e contradições sociais e políticas significativas no meio rural, numa fase específica do capitalismo neoliberal de um lado a outro do Atlântico. Tanto na África do Sul como no Brasil, no período examinado, a RAAM foi implantada pelos Estados, a partir da assistência diferenciada do Banco Mundial, contra as pautas dos movimentos de trabalhadores rurais, as quais dependem, para serem atendidas, do fortalecimento da ação redistributiva do Estado.

## Referências

- AIYAR, Swaminathan et al. *Market-Assisted Land Reform: a New Solution to Old Problems*. Washington, DC: The World Bank (AGR Dissemination Notes, n. 4), 1995a.
- \_\_\_\_\_. *Market-Assisted Land Reform: Helping Solve a Debt Crisis*. Washington, DC: The World Bank (AGR Dissemination Notes, n. 5), 1995b.
- ALTIMIR, Oscar. Desigualdad, empleo y pobreza em América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo. *Desarrollo Económico*, v. 37, n. 145, p. 4-30, 1997.
- BANERJEE, Abhijit. *Land Reforms: Prospects and Strategies*. Cambridge, MIT, Department of Economics, Working Paper 99-24, October, 1999.
- BERNSTEIN, Henry. South Africa's Agrarian Question: Extreme or Exceptional? *Journal of Peasant Studies*, v. 23, n. 2, p. 1-52, 1996.
- BINSWANGER, Hans; DEININGER, Klaus. South African Land Policy: The Legacy of History and Current Options. *World Development*, v. 21, n. 9, p. 1451-1475, 1993. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(93\)90127-U](https://doi.org/10.1016/0305-750X(93)90127-U)
- BINSWANGER, Hans; VAN ZYL, Johan. "Market Assisted Rural Land Reform: How Will it Work?". In: VAN ZYL, Johan; KIRSTEN, Johann; BINSWANGER, Hans (Ed.). *Agricultural Land Reform in South Africa: Policies, Markets and Mechanisms*. Draft Manuscript, 1995.
- BOBROW-STRAIN, Aaron. (Dis)Accords: The Politics of Market-Assisted Land Reforms in Chiapas, Mexico. *World Development*, v. 32, n. 6, p. 887-903, 2004. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2004.01.007>
- BOND, Patrick. *Elite Transition: From Apartheid to Neoliberalism in South Africa*. Cape Town: Pluto Press, Second Edition, 2014.
- BORRAS Jr., Saturnino M. Can Redistributive Reform be Achieved via Market-Based Voluntary Land Transfer Schemes? Evidence and Lessons from the Philippines. *The Journal of Development Studies*, v. 41, n. 1, p. 90-134, 2005. <https://doi.org/10.1080/0022038042000276581>
- \_\_\_\_\_. Questioning Market-Led Agrarian Reform: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa. *Journal of Agrarian Change*, v. 3, p. 367-394, July 2003.
- \_\_\_\_\_. *Pro-Poor Land Reform: A Critique*. Ottawa: The University of Ottawa Press, 2007.
- BRANDÃO, Wilson. A reforma agrária solidária no Ceará. In: LEITE, Pedro S. (Org.). *Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília: MDA/CNDRS/NEAD, Paralelo 15, 2000.
- BUAINAIN, Antônio M. et al. *Estudo de avaliação de impactos do programa Cédula da Terra*. Brasília: UNICAMP/NEAD/MDA, relatório final (circulação restrita), novembro 2003.
- \_\_\_\_\_. *Relatório preliminar de avaliação do Projeto Cédula da Terra*. Brasília: UNICAMP/NEAD/MEPF, junho 1999.
- BURKI, Shahid Javed; EDWARDS, Sebastian. *Dismantling the Populist State: the Unfinished Revolution in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: The World Bank, 1996.
- BURKI, Shahid Javed; PERRY, Guillermo. *Más allá del Consenso de Washington*. Washington, DC: The World Bank, 1998.
- \_\_\_\_\_. *The Long March: a Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*. Washington, DC: The World Bank, 1997.
- CAMMACK, Paul. What the World Bank means by poverty reduction and why it matters. *New Political Economy*, v. 9, n. 2, p. 189-211, 2004. <https://doi.org/10.1080/1356346042000218069>
- CARVALHO Fº, José Juliano. Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a Nova Reforma Agrária. In: LEITE, Sérgio (Org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: EdUFRGS, 2001. p. 193-224.
- CGRA – Campaña Global por la Reforma Agrária. *Comentario sobre las políticas de tierra y desarrollo rural del Banco Mundial*. Disponível em: [http://www.cadm.org/spip.php?page=imprimer&id\\_article=631](http://www.cadm.org/spip.php?page=imprimer&id_article=631). 28 abr. 2004.
- CHRISTIANSEN, Robert; VAN DEN BRINK, Rogier. *South African Agriculture: Structure, Performance and Options for the Future*. Washington, DC: The World Bank, Southern Africa Department, 1994.
- CONGOST, Rosa. *Tierras, leyes, historia: estudios sobre "la gran obra de la propiedad"*. Barcelona: Crítica, 2007.
- COURVILLE, Michael; ROSSET, Peter; PATEL, Raj (Ed.). *Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform*. Oakland: Institute for Food & Development Policy, 2006.
- CRAIG, David; PORTER, Doug. *Development Beyond Neoliberalism? Governance, Poverty Reduction and Political Economy*. New York, Routledge, 2006.
- DAVIS, Mike. *Planet of Slums*. London: Verso, 2006.
- DEININGER, Klaus; BINSWANGER, Hans. The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience and Future Challenges. *The World Bank Research Observer*, v. 14, n. 2, p. 247-275, 1999. <https://doi.org/10.1093/wbro/14.2.247>
- DEININGER, Klaus et al. 'Market-Friendly' Land Redistribution in South Africa: Lessons from the First Five Years. Texto apresentado na Global Development Network Conference, Bridging Knowledge and Policy, Bonn, December 1999.
- DEININGER, Klaus; FEDER, Gershon. *Instituciones y política de tierras: mensajes fundamentales del Informe de la Investigación sobre política*. Texto apresentado no Taller regional sobre asuntos de tierras en Latinoamérica y el Caribe, Pachuca, Hidalgo, mayo, 2002.
- DEININGER, Klaus; MAY, Julian. *Is There Scope for Growth with Equity? The Case of Land Reform in South Africa*. Washington, DC: The World Bank, Working Paper n. 2451, 2000.
- DEININGER, Klaus. *Política y administración de tierras: lecciones recogidas y nuevos desafíos para la agenda de desarrollo del Banco Mundial*. Washington, DC: The World Bank, 2001.
- DE JANVRY, Alain; SADOULET, Elisabeth. Access to land and land policy reforms. In: DE JANVRY, Alain et al. (Ed.). *Access to Land, Rural Poverty, and Public Action*. London: Oxford University Press, 2001. p. 1-26.
- DE JANVRY, Alain. *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1981.
- DE SOTO, Hernando. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books, 2000.



- DORNER, Peter. *Latin American Land Reforms in Theory and Practice: A Retrospective Analysis*. Madison: The University of Wisconsin Press, 1992.
- DRIVER, Thackwray. South African Land Reform and the Global Development Industry. *African Studies Quarterly*, v. 9, n. 4, p. 63-79, 2007.
- EDWARDS, Sebastian. El mal desempeño de las economías latinoamericanas. *Estudios Públicos*, v. 67, p. 1-12, 1997.
- El-Ghonemy, M. Riad. The political economy of market-based land reform. In: GUIMIRE, Krishna (Ed.). *Land Reform and Peasant Livelihoods: the Social Dynamics of Rural Poverty and Agrarian Reforms in Developing Countries*. London: ITDG Publishing, 2001. p. 105-133. <https://doi.org/10.3362/9781780443577.005>
- EVERINGHAM, Mark. Direitos de propriedade e cidadania em sociedades pós-conflito: uma comparação entre Guatemala e África do Sul. *Contexto Internacional*, v. 24, n. 1, p. 167-198, 2002. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292002000100004>
- FAJARDO, Darío. *Las guerras de la agricultura colombiana (1980-2010)*. Bogotá: ILSA, 2014.
- FOX, Jonathan. *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*. Ithaca: Cornell University Press, 1992.
- GAUSTER, Susana. Aplicação das políticas agrárias do Banco Mundial na Guatemala (1996-2005). In: SAUER, Sérgio; PEREIRA, João M. M. (Org.). *Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 77-102.
- GORDILLO, Gustavo. *Economía política de los derechos de propiedad de las instituciones agrarias en América Latina*. Texto apresentado no Taller regional sobre asuntos de tierras en Latinoamérica y el Caribe, Pachuca, Hidalgo, maio, 2002.
- HALL, Ruth. A political economy of land reform in South Africa. *Review of African Political Economy*, v. 31, n. 100, p. 213-227, 2004. <https://doi.org/10.1080/0305624042000262257>
- JARAMILLO, Carlos Felipe. El mercado rural de tierras en América Latina: hacia una nueva estrategia. In: Banco Interamericano de Desarrollo. *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina*. Informe Técnico nº 124, División de Medio Ambiente, 1998.
- KGWADI, Elizabeth; NEFALE, Michael. Los impactos negativos de la reforma agraria baseada en el mercado del Banco Mundial: un estudio del caso sudafricano. In: BARROS, Flávia et al. (Org.). *Os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial*. Brasília: Rede Brasil, 2003.
- LAHIFF, Edward. 'Willing Buyer, Willing Seller': South Africa's Failed Experiment in Market-Led Agrarian Reform. *Third World Quarterly*, v. 28, n. 8 (Special Issue), p. 1577-1597, 2007.
- LEITE, Sérgio P. et al. *Impactos dos assentamentos*. Um estudo sobre o meio rural brasileiro. São Paulo: Editora da Unesp/Nead, 2004.
- MEDEIROS, Leonilde S.; LEITE, Sérgio P. (Org.). *A formação dos assentamentos rurais no Brasil*. Processos sociais e políticas públicas. 2. ed. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.
- MEDEIROS, Leonilde S. Social Movements and the Experience of Market-Led Agrarian Reform in Brazil. *Third World Quarterly*, v. 28, n. 8, p. 1501-1518, 2007. <https://doi.org/10.1080/01436590701637359>
- MOLINA, Javier. Acceso a la tierra por medio del mercado: experiencias de bancos de tierras en Centroamérica. *Estudios Agrarios*, n. 16, p. 11-38, 2001.
- PEREIRA, João M. M. *A política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial: fundamentos, objetivos, contradições e perspectivas*. São Paulo: Hucitec, 2010.
- \_\_\_\_\_. Assaltando a pobreza: política e doutrina econômica na história do Banco Mundial (1944-2014). *Revista de História (USP)*, n. 174, p. 235-265, 2016.
- PUTZEL, James. *A Captive Land: the Politics of Agrarian Reform in the Philippines*. New York: Monthly Review Press, 1992.
- ROSSET, Peter. Alternativa à política fundiária de mercado: reforma agrária e soberania alimentar. In: SAUER, Sérgio; PEREIRA, João M. M. (Org.). *Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 311-341.
- SAUER, Sérgio. A terra por uma cédula: a reforma agrária de mercado do Banco Mundial no Brasil. In: BARROS, Flávia; SAUER, Sérgio; SCHWARTZMAN, Stephan (Org.). *Os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial*. Brasília: Rede Brasil sobre Organizações Financeiras Multilaterais/MST/Via Campesina/FIAN/Environmental Defense/CPT, 2003.
- SIHLONGONYANE, Mfaniseni Fana. La ocupación de tierras en Sudáfrica. In: MOYO, Sam; YEROS, Paris (Org.). *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2008. p. 157-180.
- SOBHAN, Rehman. *Agrarian Reform and Social Transformation: Preconditions for Development*. London: Zed Books, 1993.
- SPOOR, Max. The "Market Panacea": Agrarian Transformation in Developing Countries and Former Socialist Economies. London: Intermediate Technology Publications, 1997. <https://doi.org/10.3362/9781780445441>
- \_\_\_\_\_. *The Political Economy of Rural Livelihoods in Transition Economies: Land, Peasants and Rural Poverty in Transition*. New York: Routledge, 2010.
- THIESENHUSEN, William. *Broken Promises: Agrarian Reform and the Latin American Campesino*. Boulder: Westview Press, 1995.
- TILLEY, Susan. *An Examination of Market-Assisted Agrarian Reform in South Africa*. Commissioned by the International Union of Foodworkers (IUF), researched for the International Labour Resource and Information Group (ILRIG), 2002.
- VAN SCHALKWYK, Herman; VAN ZYL, Johan. The land market. In: VAN ZYL, Johan; KIRSTEN, Johann; BINSWANGER, Hans (Ed.). *Agricultural Land Reform in South Africa: Policies, Markets and Mechanisms*. Draft Manuscript, 1995.
- VAN ZYL, Johan; KIRSTEN, Johann; BINSWANGER, Hans. (Ed.). *Agricultural Land Reform in South Africa: Policies, Markets and Mechanisms*. Draft Manuscript, 1995 (publicado em 1996 por Oxford University Press em Cape Town).
- VICTOR, Andréa; SAUER, Sérgio (Coord.). *Estudo sobre a política do Banco Mundial para o setor agrário brasileiro com base no caso do Projeto Cédula da Terra*. Brasília: CPT/MST; Rede Brasil; FIAN-Brasil, 2002.
- VILAS, Carlos María. ¿Hacia atrás o hacia adelante? La revalorización del Estado después del 'Consenso de Washington'. *Perspectivas*, v. 32, p. 47-81, jul./dic. 2007.

WOOD, Ellen Meiksins. *As origens do capitalismo*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

## Fontes

BANCO MUNDIAL. *Colombia: Land Policy in Transition*. Report nº 27942-CO, 2004.

\_\_\_\_\_. *Combate à pobreza rural no Brasil: uma estratégia integrada*. Relatório nº 21790-BR, Departamento do Brasil, Região da América Latina e do Caribe, v. 1, 2001.

\_\_\_\_\_. *Implementation completion report (CPL – 41470)*. Report nº 25973, 2003c.

\_\_\_\_\_. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. Washington, DC: The World Bank, 2003a.

\_\_\_\_\_. *Llegando a los pobres de las zonas rurales – Estrategia de desarrollo rural para América Latina y el Caribe*. Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible, 2002.

\_\_\_\_\_. *Project Appraisal Document to Brazil for Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project*. Report nº 16342-BR, 1997c.

\_\_\_\_\_. *Project Appraisal to Guatemala for a Land Fund Project*. Report nº 18555-GU, December, 1998.

\_\_\_\_\_. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial – Um melhor clima de investimentos para todos*. Washington, DC: Oxford University Press, 2005.

\_\_\_\_\_. *Rural Development: From Vision to Action – a Sector Strategy*, Washington, DC: The World Bank, 1997b.

\_\_\_\_\_. *Rural Poverty Alleviation in Brazil: Toward an Integrated Strategy*. Washington, DC: 2003b.

\_\_\_\_\_. *Staff Appraisal Report – Northeast Rural Poverty Alleviation Program – Rural Poverty Alleviation Project – Ceará*. Report nº 14395-BR, 1995.

\_\_\_\_\_. *World Development Report – The State in a Changing World*. Washington, DC: Oxford University Press, 1997a.

MEPF. *Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural*. Brasília: Ministério Extraordinário de Política Fundiária, 1999.

Recebido: 05 de setembro de 2016  
Aprovado: 05 de dezembro de 2016

## Autor/Author:

JOÃO MÁRCIO MENDES PEREIRA [joao\\_marcio1917@yahoo.com.br](mailto:joao_marcio1917@yahoo.com.br)

- Professor de História da América Contemporânea do Departamento de História e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe da Universidade Estadual Paulista (UNESP). Doutor em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e bolsista Jovem Cientista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). É autor de *A reforma agrária de mercado do Banco Mundial: fundamentos, objetivos, contradições e perspectivas* (Hucitec, 2010) e *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)* (Civilização Brasileira, 2010).
- Professor of History of Contemporarian America in the Department of History and International Relations and in the postgraduate program in History at the Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Collaborator professor of the postgraduate program in Territorial Development in Latin America and Caribbean at the Universidade Estadual Paulista (UNESP). PhD in History from the Universidade Federal Fluminense (UFF). Researcher (PQ) of the National Council for Scientific and Technological Development (CNPq) and Scholarship “Jovem Cientista Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). Is the author of *A reforma agrária de mercado do Banco Mundial: fundamentos, objetivos, contradições e perspectivas* (Hucitec, 2010) and *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)* (Civilização Brasileira, 2010).