

O BANCO MUNDIAL E A TERRA

ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia

Organização: Mônica Dias Martins

VIRAMUNDO

Em diversos países, as políticas de ajuste estrutural defendidas pelo Banco Mundial têm estimulado a privatização de terras públicas e comunitárias, assim como das águas e florestas.

Muitas pesquisas independentes indicam que os projetos do Banco Mundial não têm sido bem-sucedidos, apresentando problemas econômicos, sociais e ambientais. Entretanto, eles permanecem como parte estratégica de um projeto maior que visa garantir as bases para a expansão do neoliberalismo.

No meio rural, os principais programas do Banco Mundial incluem as seguintes etapas:

- Cadastro e georreferenciamento dos imóveis rurais;
- privatização de terras públicas e comunitárias;
- titulação de posses;
- mercantilização da reforma agrária;
- criação de um mercado de terras (Crédito Fundiário, Banco da Terra, Nossa Primeira Terra);
- integração dos camponeses ao agronegócio.

A grande semelhança entre as fórmulas aplicadas pelo Banco Mundial em diversos países, aliada a seus impactos negativos, gerou um movimento internacional de oposição à política de "reforma agrária de mercado". Muitas organizações sociais – como a Via Campesina, a Rede de Ação e Pesquisa sobre a Terra e a FIAN (Foodfirst Information & Action Network) – iniciaram uma articulação com o objetivo de sistematizar e divulgar tanto as denúncias sobre os projetos do Banco Mundial como as propostas construídas a partir das experiências de trabalhadores rurais.

O BANCO MUNDIAL E A TERRA

Copyright da organização © Mônica Dias Martins
Copyright desta edição © Editora Viramundo, 2004

Editores

Ivana Jinkings
Aluizio Leite

Assistência editorial
Renata Dias Mundt

Revisão

Letícia Braun
Marina Silva Ruivo

Editoração eletrônica
GAPP design

Capa

Antonio Kehl

Produção gráfica
Marcel Iha

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ.

B161

O Banco Mundial e a terra : ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia / organização Mônica Dias Martins. - São Paulo : Viramundo, 2004

il.

Inclui bibliografia

ISBN 85-87767-17-8

1. Banco Mundial. 2. Áreas subdesenvolvidas - Banco Mundial. 3. Reforma agrária - América Latina. 4. Reforma agrária - África. 5. Reforma agrária - Ásia. I. Martins, Monica Dias.

04-2149.

CDD 332.1532

CDU 339.732

12.08.04 18.08.04

007338

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte deste livro pode ser utilizada ou reproduzida sem a expressa autorização da editora.

1ª edição: setembro de 2004

EDITORA VIRAMUNDO
Jinkings Editores Associados Ltda.
Rua Euclides de Andrade, 27 Perdizes
05030-030 São Paulo SP
Tel./fax: (11) 3875-7250 / 3872-6869
e-mail: viramundo@boitempo.com
site: www.boitempo.com

SUMÁRIO

Apresentação	7
<i>Maria Luisa Mendonça e Marcelo Resende</i>	
Prefácio	11
<i>Plinio de Arruda Sampaio</i>	
O bom, o mau e o feio: a política fundiária do Banco Mundial	16
<i>Peter Rosset</i>	
Parte I – DESAFIOS DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL	
O “Novo Mundo Rural”	27
<i>Manuel Domingos Neto</i>	
A terra por uma cédula: estudo sobre a “reforma agrária de mercado” .	40
<i>Sérgio Sauer</i>	
Aprendendo a participar	61
<i>Mônica Dias Martins</i>	
A contra-reforma agrária no Brasil	75
<i>Marcelo Rezende e Maria Luisa Mendonça</i>	

Parte II – INSURGÊNCIA E REFORMA AGRÁRIA NA AMÉRICA LATINA

Colômbia: mercado de terras ou reforma agrária, eis a questão 83
Héctor Mondragón

Acordo de paz e fundo de terras na Guatemala 101
Laura Saldívar Tanaka e Hannah Wittman

A reforma agrária mexicana: do *ejido* à privatização 121
Laura Saldívar Tanaka

Parte III – RACISMO E REFORMA AGRÁRIA NA ÁFRICA

A experiência sul-africana de reforma agrária 145
Wellington D. Thwala

Reforma agrária e ocupação de terra no Zimbábue 160
Tom Lebert

Parte IV – POBREZA E REFORMA AGRÁRIA NA ÁSIA

Problemas e desafios da reforma agrária na Índia 181
Minar Pimple

Titulação da terra na Tailândia 202
Rebeca Leonard e Kingkorn Narintarakul Na Ayutthaya

Sobre os autores 223

APRESENTAÇÃO

As políticas do Banco Mundial são iguais em todo o mundo

Marcelo Resende e Maria Luisa Mendonça

Em diversos países, as políticas de ajuste estrutural defendidas pelo Banco Mundial têm estimulado a privatização de terras públicas e comunitárias, além da privatização das águas e florestas.

Muitas pesquisas independentes indicam que os projetos do Banco Mundial não têm sido bem-sucedidos e que apresentam problemas econômicos, sociais e ambientais. Entretanto, eles permanecem como parte estratégica de um projeto maior que visa garantir as bases para a expansão do neoliberalismo.

No meio rural, os principais programas do Banco incluem as seguintes etapas:

- cadastro e georreferenciamento dos imóveis rurais;
- privatização de terras públicas e comunitárias;
- titulação de posses;
- mercantilização da reforma agrária;
- mercado de terras (Crédito Fundiário, Banco da Terra, Nossa Primeira Terra); e
- integração dos camponeses ao agronegócio.

De acordo com essa concepção, o Estado abre mão da sua obrigação de promover a desconcentração fundiária por meio da distribuição da terra e, em vez disso, estimula o controle do território agrário por grandes empresas.

O caso da Colômbia é exemplar. Em 1950, o Banco Mundial recomendava a migração incentivada dos camponeses e a formação de um setor agropecuário concentrado na expansão do rebanho bovino para abastecer o mercado norte-americano de proteína animal. O principal entrave ao crescimento do país, de acordo com o Banco, era o número excessivo de camponeses; sugeriam-se,

então, duas formas de resolver a situação: atrair os camponeses para as cidades ou expulsá-los mediante um “choque”. Segundo o economista Héctor Mondragón, “não há desabrigados na Colômbia porque há guerra, mas sobretudo há guerra para que haja desabrigados”.

Com o fracasso das políticas de mercado de terras, em 2002 o Banco Mundial iniciou o programa de Associações Produtivas, com o objetivo de subordinar os camponeses às grandes corporações. O programa tornava os camponeses “sócios” dos latifundiários, proporcionando mão-de-obra para as empresas transnacionais e eliminando as obrigações trabalhistas.

No México, as políticas do Banco incentivaram a destruição dos *ejidos* – comunidades de reforma agrária onde não era permitida a venda da terra e onde os camponeses mantinham os direitos adquiridos desde a Revolução Mexicana de 1917. Em 1991, o presidente Carlos Salinas anunciou a emenda do artigo 27 da Constituição, permitindo a divisão dos *ejidos* em propriedades privadas. Essa medida seguia a lógica do “mercado de terras” e preparava o país para o Tratado de Livre-Comércio da América do Norte (Nafta).

Na Guatemala, o mercado de terras foi implementado em 1994, por meio de um Fundo de Terras com financiamento do Banco Mundial. O objetivo era a privatização das terras públicas e a venda negociada dos latifúndios para evitar as ocupações e esvaziar as demandas dos movimentos sociais.

Em 1975, o Relatório de Política de Reforma Agrária do Banco Mundial na Índia apontava a titulação e o registro de terras como os principais empecilhos para estabelecer um próspero “mercado de terras”. Para tanto, ofereceram um “pacote” incluindo a titulação, o levantamento cadastral e o registro para permitir as transações de venda de terras dos produtores “menos eficientes” para os “mais eficientes”, que na terminologia do Banco Mundial significa “gerar lucros máximos”.

Na Tailândia, o acesso seguro à terra foi o argumento para a intervenção do Banco Mundial na política agrária. Contudo, uma avaliação interna feita pelo próprio Banco confirma que a posse da terra no país era “relativamente segura e igualitária”, baseada em sólidas tradições sociais e culturais, não se justificando a prioridade a um projeto de regularização fundiária.

Orientado pelo Banco Mundial, o governo da África do Sul iniciou um complexo pacote de medidas para a implementação do mercado de terras, visando aumentar os níveis de produção e melhorar a “confiança dos investidores”. Os programas do Banco se destinaram a uma elite de agricultores considerados “eficientes”, com maior poder aquisitivo. Isso eliminou a participação dos camponeses de baixa renda, que continuaram dependentes dos salários nas fazendas e de relações sociais paternalistas. Esse modelo impediu a realização de uma ampla reforma agrária que tivesse poder de transformação social.

De 1980 a 1996, o governo do Zimbábue comprava terras dos brancos e distribuía aos negros, constituindo assentamentos. O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) estimulavam a União dos Fazendeiros Brancos a não venderem as terras porque eram contrários à constituição de assentamentos. Nos anos 1990, o Banco Mundial investe recursos para operar o mercado de terras, nos moldes da produção individual da agricultura familiar. Porém, a agência decidiu suspender esses recursos e, a partir de 1997, o governo passou a realizar a aquisição compulsória de terras, com indenização apenas das benfeitorias.

No Brasil, a ideologia do Banco passou a ter maior impacto no governo de Fernando Henrique Cardoso, que estabeleceu uma política agrária denominada Novo Mundo Rural, centrada basicamente em três princípios: (1) o assentamento de famílias sem terra como política social compensatória; (2) a “estadualização” dos projetos de assentamento, repassando responsabilidades da União para estados e municípios; (3) a substituição do instrumento constitucional de desapropriação pela propaganda do “mercado de terras”.

Durante o governo FHC, o Banco Mundial iniciou três programas que inauguravam uma trajetória de acesso à terra e uma concepção de desenvolvimento rural: Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário de Combate à Pobreza. Esses programas beneficiam o latifúndio improdutivo com o pagamento à vista da terra, com a aquisição de terras devolutas, muitas de má qualidade e com preço inflacionado. As associações criadas para a compra das áreas são muitas vezes organizadas pelos próprios latifundiários, e diversas terras adquiridas poderiam ser passíveis de desapropriação.

Por outro lado, as condições desses projetos impossibilitam o pagamento dos empréstimos pelos trabalhadores rurais e inviabilizam a produção até mesmo para a subsistência das famílias.

Com o início do governo Lula, o conjunto dos atores sociais do campo depositou suas esperanças na reversão desse processo. A expectativa era de que a reforma agrária estaria no centro da agenda política, como uma forma importante de geração de empregos, de garantia da soberania alimentar e como base de um novo modelo de desenvolvimento.

O que assistimos, ao contrário, foi à continuidade das políticas do Banco Mundial para o meio rural. Em novembro de 2003, o Ministério de Desenvolvimento Agrário anunciou o Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural. Uma das suas principais metas, com a previsão de atingir 130 mil famílias, é a continuidade do programa de Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural, que segue a lógica do “mercado de terras”. Esse projeto enfraquece o Estado nas suas atribuições, concorre

com os instrumentos e recursos públicos da reforma agrária baseada na função social da terra e legítima as oligarquias rurais.

Outra meta, que visa facilitar a implementação do mercado de terras, é o cadastramento e o georreferenciamento do território nacional, com a regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais e a titulação de 500 mil posseiros. Esse programa acaba com o conceito de terras públicas e comunitárias e pode contribuir para o aumento da concentração fundiária. A venda das áreas tituladas pode beneficiar latifundiários e grileiros, além de fortalecer os governos estaduais na concessão de terras públicas e devolutas para madeireiros e grandes empresas agrícolas. Na região amazônica e no cerrado já se verifica a expansão da monocultura da soja, que pode ser facilitada pela privatização das áreas georreferenciadas. O projeto permite ainda que o Banco Mundial tenha acesso a dados estratégicos sobre a malha fundiária brasileira.

Apesar de o Plano Nacional de Reforma Agrária dar prioridade às políticas do Banco Mundial, as organizações sociais esperam que o governo Lula cumpra seu compromisso de realização de uma ampla reforma agrária nos moldes constitucionais.

A grande semelhança entre as fórmulas aplicadas pelo Banco Mundial e seus impactos negativos em diversos países gerou um movimento internacional de oposição à política de "reforma agrária de mercado". Muitas organizações sociais – como a Via Campesina, a Rede de Ação e Pesquisa sobre a Terra e a Foodfirst Information & Action Network (Fian) – iniciaram uma articulação com o objetivo de sistematizar e divulgar tanto as denúncias sobre os projetos do Banco Mundial como as propostas construídas mediante as experiências de trabalhadores rurais.

Os projetos do Banco Mundial se contrapõem às lutas históricas dos movimentos sociais. É incompreensível que a responsabilidade pela formulação de políticas para o campo, incluindo o uso e a ocupação do território, seja delegada a uma instituição financeira internacional. Nossos países devem ter políticas públicas compatíveis com a complexidade das demandas históricas, das experiências e formulações dos movimentos sociais protagonistas da luta pela democratização da terra e pela soberania.

PREFÁCIO

Plínio de Arruda Sampaio

Este livro estuda oito programas fundiários presentemente financiados pelo Banco Mundial em três continentes: América Latina, África e Ásia.

América Latina

Dos quatro projetos examinados na América Latina, dois realizam-se em países onde já houve intentos importantes de reforma agrária: México e Guatemala; e dois em países nos quais a reforma agrária não atingiu até hoje uma dimensão significativa: Colômbia e Brasil.

México

O México moderno pode ser visto como resultado da reforma agrária. Iniciada por Emiliano Zapata nos anos gloriosos da Revolução Mexicana, expandida por Lázaro Cárdenas, nos tensos anos 1940, a reforma agrária destruiu o Estado oligárquico, mas não teve forças para gerar uma economia agrícola nova, sob hegemonia do campesinato. Por isso, apesar dos benefícios que trouxe ao México, a Revolução Mexicana não foi capaz de superar a dependência externa do país e a dominação do capital monopolista sobre a economia nacional. Em tais condições o latifundismo, pouco a pouco e sob novas roupagens, por certo, voltou a se impor sobre a população rural. Trata-se de uma longa história de lutas camponesas, ainda por ser inteiramente contada.

Quando a onda neoliberal atingiu o México, os avanços da Revolução foram definitivamente anulados. O governo desmantelou o *ejido*, lançando na miséria o que ainda restava da economia camponesa criada pela reforma agrária.

O resultado todos conhecem: a rebelião do Chiapas e de várias outras etnias indígenas; a dolorosa e humilhante migração dos *braceros* aos Estados Unidos; a violência urbana e rural; as *callampas* e *villas miseria*, e a incapacidade da economia mexicana de oferecer trabalho digno à população.

Guatemala

A reforma agrária guatemalteca também caminhou bastante, impulsionada por dois presidentes: Juan José Arévalo e seu sucessor, coronel Jacobo Arbenz. Teve pela frente, contudo, um inimigo muito poderoso: a United Fruit. Com o apoio da CIA, não foi difícil à United Fruit armar o coronel Castillo Armas para derrubar Jacobo Arbenz.

Quase cinquenta anos de ditaduras, cada qual mais cruel que a anterior, foi o resultado do estancamento do processo de reforma agrária. Nem assim, contudo, as populações indígenas foram inteiramente submetidas. O ensaio sobre as vicissitudes da reforma agrária na Guatemala registra com precisão o itinerário seguido pelos camponeses e indígenas na busca de ferramentas eficazes para conquistar o acesso à terra e a melhoria de suas condições de vida. Começando com a Associação Nacional de Camponeses (ANC) e com o Comitê de Unidade Camponesa (CUC) até a constituição da Coordenação Nacional de Indígenas e Camponeses (Conic), o estudo traça as alianças e parcerias que camponeses e indígenas foram capazes de tecer, na sua luta contra o latifúndio.

Colômbia

A construção nacional da Colômbia ainda está empacada na impossibilidade de realizar a revolução antioligárquica que países como Brasil, Chile, Argentina e Uruguai realizaram nas primeiras décadas do século XX. Isso não se deu, contudo, por falta de pressão camponesa, tanto assim que, muito antes dos outros países do continente latino-americano, os governos oligárquicos da Colômbia foram obrigados a ditar leis de reforma da estrutura fundiária do país. Mas a resistência à aplicação dessas leis foi sempre maior do que a pressão da massa rural, de modo que a estrutura fundiária herdada dos tempos coloniais não se alterou substancialmente.

A impossibilidade de vencer essa resistência levou o camponês colombiano às armas. Atualmente, a Colômbia é um país dividido, paralisado por uma guerra civil interminável, porque nem os guerrilheiros têm força para

vencer as Forças Armadas colombianas, nem estas têm força para derrotar as guerrilhas.

Incapaz de submeter as guerrilhas, a oligarquia colombiana, sob o pretexto de combater o narcotráfico, apelou para os Estados Unidos, num gesto irresponsável e covarde que ameaça não apenas a soberania da Colômbia, mas a de todos os países cujos territórios abrangem a Amazônia, uma vez que não se pode mais ocultar a ambição norte-americana pelo controle dessa imensa região.

Brasil

Finalmente, o Brasil, país onde a reforma agrária deveria ter sido o complemento da libertação dos escravos, há cento e vinte anos. Na falta da reforma, foi impossível evitar a dicotomia – modernidade/atraso – que caracteriza a sociedade brasileira atual e impede o seu desenvolvimento econômico, social e político.

O primeiro intento de romper esse quadro estrutural data dos anos 1960 e foi esmagado pelo golpe militar de 1964. O segundo, em 1984, diluiu-se pelo comprometimento dos políticos com a poderosa classe dos grandes proprietários de terras.

A conseqüência da falta de uma reforma agrária é, como disse um alto funcionário do governo Cardoso, a transformação do campo brasileiro em uma “fábrica de miséria” – miséria no campo, onde mais da metade da população vive abaixo da linha da pobreza absoluta, e miséria exportada para as cidades, onde, há mais de quarenta anos, favelas e cortiços abrigam precariamente as levas de camponeses destituídos que aportam em suas periferias.

O Banco Mundial, após décadas de tentativas de substituir a reforma agrária por programas de desenvolvimento rural desenhados com o intuito precípua de evitar a desapropriação em massa de terras, declarou-se convencido da necessidade de alterar a estrutura fundiária dos países latino-americanos. Entretanto, em vez de tomar o caminho natural do financiamento dos governos empenhados em desapropriar os imensos latifúndios, enveredou para a noção ilógica de “reforma agrária de mercado”. Ora, se a concentração da propriedade da terra decorre precisamente das leis do mercado, como admitir que essas mesmas leis produzam a desconcentração?

Porém, com a conivência dos governos títeres que temos na América Latina, o desejo do Banco Mundial tornou-se lei. Apesar da advertência dos especialistas e dos resultados desastrosos de algumas experiências realizadas nos anos 1950 e 1960, praticamente todos os governos latino-americanos contrataram vultosos empréstimos com o Banco Mundial a fim de financiar programas de conagração entre proprietários desejosos de vender suas terras (*willing seller*) e camponeses sem terra desejosos de adquiri-las (*willing buyer*).

Ó BOM, O MAU E O FEIO: A POLÍTICA FUNDIÁRIA DO BANCO MUNDIAL¹

Peter Rosset

O título do antigo filme de Clint Eastwood, *O bom, o mau e o feio*, sintetiza bem as políticas de terra do Banco Mundial. Eu começaria dizendo que o Banco, nos últimos quinze anos, tem mudado essas políticas para tornar a terra um elemento muito mais importante, com uma prioridade bem maior do que tinha antes. Após o ajuste estrutural e a imposição de todo tipo de receituários econômicos neoliberais, bem como o financiamento de grandes obras hídricas e megaprojetos de infra-estrutura, ele passou a considerar a questão da terra fundamental para sua estratégia de desenvolvimento rural no mundo inteiro. Esse é basicamente o *bom* do título, pois há uns vinte anos palavras como “reforma agrária” eram tabu em muitos países, e apenas pronunciá-la poderia colocar em risco a própria vida. Agora, de certo modo, o Banco Mundial tornou “seguro” usar a expressão, e sua versão de “reforma agrária” é uma peça central da política setorial para áreas rurais.

É claro que o Banco Mundial tenta se apropriar da expressão, para fazer com que tenha o sentido que ele quer – que é basicamente a abordagem neoliberal do mercado aplicada à terra – e não o que os movimentos sociais ou o uso histórico possam sugerir. Contudo, o Banco discute “reforma agrária” com a maioria dos nossos governos, o que significa que, agora, não há

¹ Este artigo é uma transcrição editada e revista de uma palestra ministrada no seminário “Os impactos negativos das políticas de *reforma agrária de mercado* do Banco Mundial”. O evento teve lugar na George Washington University, Washington, DC, em 15 de abril de 2002. A tradução é de Natália Domingos Silvestre.

problema em falar sobre a questão e, mais importante, isso abre espaço para lutar pelo conteúdo e pelo significado da reforma agrária. Esse é o "bom".

Antes de discutir o *mau* e o *feio*, explicarei brevemente por que penso que o Banco Mundial mudou sua política, dando maior prioridade à questão agrária. Há três fatores, dois dos quais realmente preocupam o Banco e outro, que tem, sobretudo, caráter retórico. O primeiro é o crescimento econômico, uma espécie de "mantra" para a instituição. Seus economistas mostraram, por meio de estudos comparativos entre países, que a distribuição muito desigual de bens, isto é, da terra, retarda as taxas de crescimento econômico e, conseqüentemente, alguma redistribuição pode ajudar nesse crescimento. O segundo é o investimento em áreas rurais que, segundo o Banco, tem sido muito baixo na América Latina, na África e na Ásia. Por serem verdadeiramente partidários da promoção de oportunidades de investimento do setor privado e acreditarem ser esta a chave para um maior crescimento econômico, seus economistas consideram importante estimular o fluxo de investimento privado em áreas rurais. O terceiro fator, o mais retórico, é a redução da pobreza. A equipe do Banco exige que suas novas políticas de terra sejam motivadas pela questão da pobreza, mas, conforme mostram os estudos de casos, passamos a ter sérias dúvidas se tal motivação é retórica ou real.

O *bom* é que podemos conversar abertamente sobre reforma agrária. O *mau*, então, refere-se aos atuais pacotes que o Banco está vendendo, empurrando e impondo aos governos de todo o mundo. Há grande similaridade em termos de receitas que o Banco está levando a países muito diferentes. Proponho, assim, um referencial preliminar para organizar nosso raciocínio acerca dessas políticas, representado por uma "escada" na Figura 1. Todas as políticas que o Banco está negociando com diversos governos podem ser pensadas numa seqüência. Podemos imaginar essa seqüência como uma escada: os países iniciam com certas políticas, gradualmente sobem os degraus e, em tese, eventualmente chegam a outras políticas. Neste momento, temos países em diferentes estágios, e em alguns o Banco está apenas começando a ensinar a dar os primeiros passos.

Deixe-me discorrer sobre uma típica seqüência das políticas do Banco Mundial e explicar brevemente o que são e por que penso que cada uma se encaixa na categoria do *mau*. Vamos, então, à Figura 1. A primeira série de políticas se enquadra na categoria geral que o Banco chama de projetos de "administração da terra". Muitos países ou tiveram tais projetos, ou estão correntemente negociando ou renovando, ou estão apenas começando a discutir a possibilidade de tê-los. Os projetos têm diferentes nomes em diferentes países: titulação, registro, mapeamento etc., embora algumas vezes eles

sejam simplesmente chamados de “administração da terra” para agrupar todos os componentes. Começam freqüentemente com um levantamento de terras, cadastro etc. – basicamente o que o Banco chamaria “colocando em ordem a situação da posse da terra” – organizando os negócios, reduzindo o caos. O Banco quer que os países iniciem com esse degrau, pois sua principal meta é criar o que denomina “funcionamento do mercado de terras”, ou mercados para compra e venda de terra.

ESCADA DE REFORMAS

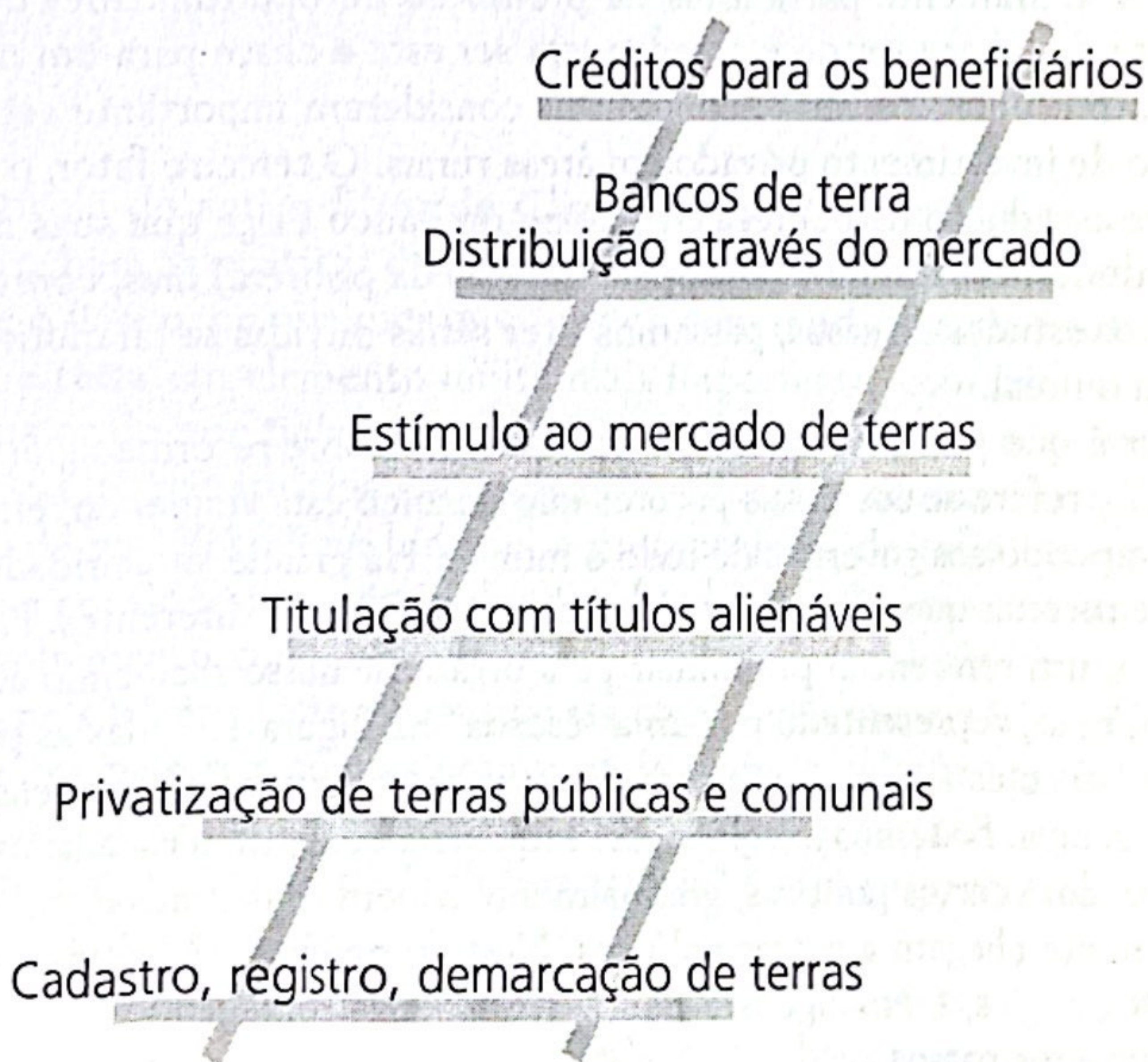


Figura 1: O Banco Mundial e as políticas da terra

De acordo com o Banco Mundial, sem mercados a transferência de terras não ocorrerá, e, se a transferência não ocorrer, então não há possibilidade de que pessoas pobres adquiram terras. Evidentemente podemos questionar esse argumento, mas é o que o Banco diz. Também menciona – e, acredito eu, é isso que realmente preocupa – o problema do investimento em áreas rurais. Sem um mercado onde as pessoas possam comprar e vender terra e usá-la para assegurar empréstimos ou dar garantia aos investidores, e pessoas, companhias ou corporações possam obter um título e direitos de propriedade, de acordo com o Banco, não haverá investimento na produção rural. Investidores exigem a segurança do direito de propriedade.

De fato, a propriedade da terra é caótica em várias áreas e países, no que diz respeito a quais os limites das parcelas, quem são os donos, onde a terra está registrada etc. Confrontado com tantas incertezas, o Banco acha que se deve começar organizando a administração da terra como um primeiro passo rumo à criação dos mercados de terra. Adicionalmente, porque os terrenos privados podem não ser suficientes para atender a demanda – quer do pobre, do rico ou das corporações –, a ênfase maior da política é a privatização das terras públicas e comunais. A privatização de terras públicas pode ser feita mediante concessões a companhias que concordem em investir na produção rural ou disponibilizar a terra para algum tipo de “reforma agrária” do Banco Mundial. A privatização de terras comunais no México é um caso exemplar. O programa recomendado pelo Banco, o Procede, está providenciando a titulação individual dos *ejidos*, grandes áreas de propriedade comunal criadas após a revolução mexicana.

O próximo degrau da escada, ou um degrau associado a esses dois passos, é admitir que os títulos da terra são alienáveis. Alienável significa que se pode vender a terra ou usá-la como garantia ao solicitar crédito e, portanto, perdê-la se deixar de pagar o empréstimo bancário. Pode ser também uma contribuição num empreendimento conjunto com uma companhia privada. Um proprietário rural, por exemplo, entra com seu título alienável e com seu trabalho, e a empresa investe capital. Claro que, caso o negócio não funcione, todo mundo perde, incluindo o camponês cuja terra agora é alienável. Para o Banco, tudo isso faz parte da “facilidade do mercado de terras”. Quando as economias borbulham, o valor da terra pode sofrer, a curto prazo, elevações drásticas, induzindo vários pequenos agricultores a vender seu pedaço de terra por um preço que parece bastante alto. Na safra, quando os preços caem, os agricultores podem vender sua terra, porque a produção já não é tão lucrativa. Geralmente, o dinheiro recebido pelas terras logo é gasto e as famílias não conseguem encontrar um meio de sobrevivência alternativo, tornando-se

rapidamente empobrecidas. Enquanto têm a terra, pelo menos podem comer; sem a terra e sem emprego, não têm nada.

Há um grande número de problemas associados a esses degraus. Geralmente os projetos de administração da terra, por exemplo, são introduzidos em áreas com um complexo sistema comunal de gestão da terra, o qual em algumas partes do mundo significa que vários usuários da mesma terra têm múltiplos direitos: deixar os animais pastarem, plantar, coletar lenha, usar a água da fonte etc. Quando um projeto de administração de terra começa a delimitar os lotes, designando cada dono, este pode vendê-lo ou fazer o que quiser naquele pedaço de terra, como construir uma cerca e impedir o acesso dos outros produtores, com seus respectivos animais. O que geralmente ocorre é que esses mecanismos de cooperação e múltiplo uso são quebrados. Em tais casos, somente um usuário fica com direitos sobre a terra e os demais perdem direitos que poderiam ser essenciais para sua sobrevivência.

Outro tipo de problema são as reivindicações sobrepostas. Por exemplo, há conflitos preexistentes em muitas áreas onde tais projetos são iniciados, como nas terras indígenas, colonizadas recentemente por pessoas que também são pobres. Quando um programa de mapeamento-levantamento-cadastro-titulação é implementado, automaticamente procede-se à legalização da terra em nome da pessoa ou da comunidade que a reivindicou. Na Indonésia temos observado casos extremamente violentos originados da titulação de terra. Em outras palavras, projetos de administração da terra podem acirrar as disputas entre os mais pobres.

É claro que conceder um título pode, em alguns casos, atender a uma demanda legítima e comum de pequenos agricultores para ter a posse segura de seu pedaço de terra. Contudo, um grave problema é que tudo isso está ocorrendo no contexto das políticas neoliberais – promovidas pelo Banco Mundial – que solapam a lucratividade e a viabilidade da agricultura familiar. A abertura do mercado nacional traz enormes prejuízos para os produtores locais, abaixando o preço de seus produtos e, basicamente, tornando a agricultura ou as pequenas fazendas economicamente inviáveis (pelo menos em termos de participação na economia monetária, já que sempre há benefícios de subsistência para os que possuem acesso à terra).

Onde existem políticas macroeconômicas, setoriais e comerciais, todas conspirando para tornar a agricultura inviável, e então se concedem títulos alienáveis de terra para que esta possa ser negociada, uma consequência típica é sua venda em massa. Finalmente, as pessoas têm o título, mas em razão do baixo preço dos seus produtos elas não têm outra alternativa a não ser vender a propriedade. Vemos isso em muitos países e, infelizmente, o que acontece, tal como já descrito, é que as famílias recebem um valor baixo pela venda. Dessa

maneira, títulos alienáveis no contexto da economia neoliberal – não se podem avaliar as políticas de terra fora da conjuntura econômica geral – frequentemente resultam em aumento da concentração de terras e da pobreza.

De fato, a noção de mercado de terras como meio de reduzir a pobreza é muito curioso. O Banco Mundial diz que se o mercado de terras funciona, então é possível as pessoas pobres adquirirem a terra. Infelizmente, como todos sabemos, o mercado não responde às necessidades do povo; o mercado responde ao dinheiro. O funcionamento do mercado de terras pode, portanto, em muitos casos, gerar uma clara transferência de terras de pessoas pobres para grandes e ricos fazendeiros, porque os pobres frequentemente não têm recursos financeiros para participar do mercado de terras. Isso leva ao próximo degrau da escada: a política de “reforma agrária de mercado” do Banco.

O Banco Mundial tem uma política geral de crédito, algumas vezes chamada de “bancos de terra” ou “fundos de terra”, para países que, supostamente, têm mercados de terras funcionando. Em tese, agricultores pobres podem obter crédito fundiário e adquirir terra de pessoas mais ricas. Esse é o modo como o Banco diz que a distribuição acontecerá e como o objetivo de redução da pobreza será alcançado.

Vale lembrar a ênfase do Banco no crescimento, e reiterar que seus próprios economistas, na procura por determinantes do crescimento econômico em diferentes países, perceberam, para sua surpresa, que países com extrema desigualdade no acesso a recursos como a terra e a saúde têm taxas de crescimento muito baixas. Países que eram menos desiguais tiveram maiores taxas de crescimento econômico. É claro que esse é um resultado empírico que vai totalmente contra a política histórica do Banco Mundial; contudo, de algum modo, isso foi um golpe para eles. Evidentemente, países com extrema desigualdade devem ter um baixo crescimento, devido à exclusão econômica da maioria da população. Nesses casos, o crescimento econômico medido como uma estatística nacional vem apenas de uma pequena parte da população, enquanto a maioria é marginalizada da vida econômica. Mas isso foi uma surpresa para o Banco Mundial, que realmente o abalou, e até certo ponto o levou a crer que deveria incluir algum tipo de mecanismo de redistribuição de renda em seus pacotes de reforma econômica neoliberal. Então, o Banco veio com a “redistribuição” e a chamou “reforma agrária dirigida pelo mercado”. Mas foi duramente criticado por pessoas que disseram: “Como o mercado pode direcionar um processo de reforma agrária?”. O Banco Mundial mudou o nome do programa para “reforma agrária *assistida pelo mercado*”. A controvérsia continuou e a troca de nomes também (“reforma agrária *negociada*” ou “reforma agrária *baseada na comunidade*”), mas sem mudar o conteúdo.

O Banco argumenta que o "velho" estilo de reforma agrária, baseado na expropriação, tal como implementado por países independentes e/ou governos revolucionários, não é politicamente possível no contexto atual, porque as elites econômicas resistem e ocorrem muitos conflitos. Pagando a terra pelo preço de mercado – o Banco sugere – seria possível superar a resistência das elites e isso reduziria o conflito. Qualquer que seja o nome usado, nesse modelo o Banco Mundial não coloca dinheiro para a compra de terra. Existe uma diretriz do Banco que proíbe a compra de terras com recursos próprios, mas ele provê vários tipos de fundos administrativos e recomenda aos governos criar um fundo de crédito, com recursos quer do país quer de outros doadores. O crédito é disponibilizado aos sem-terra: assim, em tese, eles podem adquirir terra. Nesse modelo, o objetivo é não incomodar as elites econômicas, confiscando suas propriedades, mas apenas comprar a terra daqueles que estão dispostos a vender, pelo preço que estão dispostos a pedir.

O modelo básico varia ligeiramente de país para país. Em alguns países uma pequena porção do dinheiro que o agricultor pobre recebe para comprar terra é na forma de subsídio – o principal é um empréstimo – enquanto em outros todo o montante é um empréstimo. Mas em geral podemos pensar deste modo: pessoas muito pobres têm a oportunidade de contrair um empréstimo, que deve ser pago, às vezes com taxas de juro altas – embora estas possam abaixar através de lutas políticas das organizações camponesas. Elas contraem uma dívida para comprar um pedaço de terra que um agricultor rico está disposto a vender. Logo há um problema, porque normalmente os grandes proprietários possuem terras boas e terras ruins. Eles têm alguns terrenos muito férteis, com amplo acesso à água para irrigação, próximos aos mercados, mas possuem outros terrenos em encostas íngremes, às margens de desertos, no meio de uma floresta tropical, em um pântano, sem acesso aos mercados. Talvez essas propriedades estejam à venda há vinte anos, mas ninguém as compraria. Mas agora, com o programa de crédito do Banco Mundial, os sem-terra geralmente são orientados a adquirir a propriedade superavaliada.

Os "beneficiários" desse programa adquirem uma pesada dívida com crédito usado para comprar a terra. O tamanho dessa dívida é baseado no preço pelo qual a terra é vendida. Uma função desses programas em diversos países é determinar seu preço. O próprio modelo enseja corrupção, com funcionários do governo em conluio com latifundiários; de fato esse tipo de corrupção é implacável, e geralmente eleva o preço da terra. Os escritórios locais são encarregados de determinar um preço "justo" em um suposto mercado de terra local. Mas, de fato, em muitas áreas onde os latifundiários estão dispostos a vender a propriedade, não há mercado de terras, porque estas são marginais e ninguém as compraria. Temos visto casos em que durante os últimos

vinte ou trinta anos não havia sequer uma negociação de terra. Isso significa que os técnicos do governo estabelecem um preço artificial, o que abre as portas para a corrupção e o conluio com os latifundiários. Observamos que a terra comprada por pessoas pobres não é apenas de má qualidade, mas também superavaliada. Em alguns casos, esses programas têm contribuído para uma tremenda inflação no preço da terra. Então, é provavelmente seguro dizer que a "reforma agrária de mercado" tem sido mais benéfica para os latifundiários, que podem vender terras de pouca qualidade a altos preços.

Finalmente, o último passo do programa é um tipo de esquema de produção para os "beneficiários". Na Colômbia, pode significar convencê-los a alugar sua terra para uma empresa de dendê. Em outros países, pode significar iniciar a produção de uma cultura não-tradicional para exportação, como ervilhas ou brócolis, que têm elevados custos de produção. Isso requer mais empréstimos, aumentando substancialmente a dívida das famílias; além disso, esses mercados são altamente instáveis, com preços flutuantes, gerando grande risco de falência, inadimplência e perda da terra.

Comparando o modelo de "reforma agrária de mercado" em diferentes países, observamos que:

- Há países onde os planos, em termos do número de beneficiários proporcionalmente ao total de famílias sem terra, são muito ambiciosos. Mas normalmente a execução integral atinge apenas cerca de 1% da demanda dos sem-terra, embora na África do Sul isso seja substancialmente maior. Mesmo se houvesse o cumprimento integral desses planos, eles não teriam um impacto significativo no problema dos sem-terra.
- Observamos, em muitos países, que o cumprimento das metas é ainda menor. Na África do Sul, por exemplo, que tem as únicas metas moderadamente ambiciosas, tem havido apenas uma pequena quantidade de transferência de títulos. Então, existe um problema maior a observar: não há metas muito ambiciosas e sua execução é insatisfatória. Às vezes, a má execução ocorre porque o dinheiro que deveria estar disponível não chega, enquanto em outras não há terras suficientes à venda. Na maioria dos países, esse é o caso. Estamos falando de extrema desigualdade, com enormes populações sem terra, e é extremamente improvável que latifundiários coloquem sua terra espontaneamente à venda. Observamos a má qualidade das terras na maioria dos países.
- Outro problema é que os programas de crédito são planejados de tal modo que, para se qualificarem, os "beneficiários" precisam ter certo montante de capital próprio. Na maioria dos países, o crédito e/ou o empréstimo que recebem do Banco da Terra não é suficiente para comprar a terra e torná-la produtiva. As famílias devem dispor de determinada quantia de

recursos econômicos. Então, além de todos os problemas já descritos, esse modelo exclui automaticamente os mais pobres, que não têm como fazer suas próprias contribuições. Em muitos casos, os beneficiários que adquirem a terra não dispõem de capital de giro e não podem tornar a terra produtiva. Logo, é um modelo que exclui os mais pobres entre os pobres.

Reunindo todas essas informações, nossa conclusão é que seria impossível, mesmo se tudo funcionasse perfeitamente, resolver tamanho problema de desigualdade e de acesso à terra, por meio do mercado. É provavelmente o mais dispendioso modelo de reforma agrária, porque se baseia na vontade do vendedor e enseja corrupção, inflacionando os preços da terra. Transferir uma quantidade significativa de terra implicaria dispor de um enorme montante de recursos, que está além da capacidade de qualquer governo ou agência internacional – se esse fosse o modelo que acabaria com o problema de acesso à terra. Logo, claramente esse não é, ou não pode ser, tal programa. Pode apenas ser, na melhor das hipóteses, algo muito pequeno que não contemplaria seriamente a totalidade do problema. Como vemos no estudo da Guatemala, as projeções econômicas revelam que mesmo no seu melhor desempenho tal modelo não acompanharia nem mesmo a taxa anual de aumento da população sem terra. Em outras palavras, a “escassez de terra” continuaria aumentando, porque o montante que o modelo proporcionaria seria menor do que o número adicional de pessoas sem terra a cada ano.

Devemos examinar esse modelo em toda a sua extensão desde a escala micro – o que acontece com cada família que participa desses programas? – até a macro, projetada no futuro, e dizer: mesmo se funcionasse, faria uma diferença significativa? Eu argumentaria que não. A questão vem sendo colocada por vários movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra no Brasil: seria esta apenas uma estratégia política, baseada em programas simbólicos, porém insignificantes, projetados para desvalorizar os movimentos, sustentando a ilusão de outra saída, menos conflituosa? Temo que o Banco Mundial esteja tentando despolitizar a reforma agrária, removê-la do reino da política para o reino do mercado. Mas vimos que o mercado é incapaz de lidar com a magnitude do problema. Para resolvê-lo, seria necessário combinar vontade política dos governos com a luta das organizações sociais.

AGRICULTURA

Parte I

DESAFIOS DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

2. O CONTEXTO DA REFORMA AGRÁRIA

O Brasil é um país com uma grande diversidade de condições geográficas, climáticas e econômicas. A agricultura é uma das principais atividades econômicas do país, responsável por uma grande parte da produção de alimentos e matérias-primas. No entanto, a distribuição da terra no Brasil é extremamente desigual, com uma pequena parcela da população detendo a maior parte das terras produtivas. Essa situação gera conflitos sociais e econômicos, especialmente em áreas de fronteira agrícola e em regiões com alta concentração de terra.

Desde a década de 1960, o Brasil passou por um processo de transformação econômica e social, conhecido como "Milagre Econômico". Durante esse período, houve um crescimento rápido da economia, impulsionado pela expansão da indústria e do setor de serviços. No entanto, a desigualdade social continuou a aumentar, com a concentração de renda e de terras em poucas mãos. A reforma agrária tornou-se uma das principais demandas da população, especialmente entre os camponeses e trabalhadores rurais.

A reforma agrária no Brasil é um processo complexo e multifacetado, envolvendo aspectos legais, políticos, econômicos e sociais. Ela busca garantir o acesso à terra para aqueles que dela necessitam para sua subsistência e desenvolvimento econômico. No entanto, a implementação da reforma agrária enfrenta diversos desafios, como a resistência dos grandes proprietários de terra, a falta de recursos financeiros e técnicos, e a necessidade de políticas públicas integradas que abordem não apenas a distribuição da terra, mas também a melhoria das condições de vida e trabalho dos agricultores.

...
...
...
...
...
...
...
...
...
...

...
...
...
...
...
...
...
...
...
...

...
...
...
...
...
...
...
...
...
...

...
...
...
...
...
...
...
...
...
...

...
...
...
...
...
...
...
...
...
...

...
...
...
...
...
...
...
...
...
...

...
...
...
...
...
...
...
...
...
...

...
...
...
...
...
...
...
...
...
...

...
...
...
...
...
...
...
...
...
...

O "NOVO MUNDO RURAL"

Manuel Domingos Neto

A concentração da propriedade da terra

O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso anunciou, em janeiro de 2001, que a concentração da propriedade da terra no Brasil teria diminuído e que estaria ocorrendo uma verdadeira revolução democrática, produtiva e pacificadora no campo. Entre 1995 e 2000, seu governo teria assentado 482 mil famílias, ou seja, cerca de 2,4 milhões de pessoas. Nesse período, 18 milhões de hectares teriam passado das mãos de latifundiários para as de pequenos proprietários. A seu ver, isso significava a concretização da "maior reforma agrária do mundo".

Tais afirmações foram contrapostas por diversas entidades defensoras da reforma agrária, técnicos especializados e parlamentares. De fato, para chegar a esses números, o governo não apenas contabilizou antigos assentamentos como novos, mas reeditou uma prática conhecida na época da ditadura militar: considerou assentamentos meros processos de regularização fundiária (reconhecimento formal de direitos sobre a terra).

Mesmo que os dados do presidente fossem corretos, caberia observar que o número de trabalhadores rurais tidos como assentados é inferior ao número de trabalhadores que abandonaram o campo em busca de melhores condições de vida. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 1995 e 1999 cerca de 4,2 milhões de pessoas deixaram a zona rural. Tal evasão está indiscutivelmente relacionada ao fato de 54% dos estabelecimentos agrícolas brasileiros apresentarem renda de longo prazo negativa ou nula (Alves et al., 1999).

As estatísticas cadastrais revelam uma persistente concentração da propriedade da terra. De acordo com o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra), entre 1992 e 1998 a área ocupada pelos imóveis maiores de 2 mil hectares foi ampliada em 56 milhões de hectares, o que representa três vezes mais que os 18 milhões de hectares que o governo afirma ter desapropriado durante seis anos. A área ocupada por 10% dos maiores imóveis do país cresceu, no período em referência, de 77,1% para 78,6% da área total. Conforme Hoffmann (1998), o índice de Gini, calculado com base nos dados oficiais, saltou de 0,831 para 0,843 (Tabela 1).

Tabela 1: Desigualdade da distribuição da terra no Brasil e nas regiões (1992 a 1998)

Unidade geográfica	Índice de Gini	
	1992	1998
Norte	0,849	0,851
Nordeste	0,792	0,811
Sudeste	0,749	0,757
Sul	0,705	0,712
Centro-Oeste	0,811	0,810
Brasil	0,831	0,843

Fonte: IBGE e Incra. Elaboração: Rodolfo Hoffmann.

Refletindo a gravidade da concentração fundiária no Brasil e o vigor do movimento pela democratização da propriedade da terra, ampliaram-se os conflitos agrários. Segundo a Comissão Pastoral da Terra (CPT), entre 1992 e 1994 a média anual era de 367 ocorrências, envolvendo 214.653 pessoas. Entre 1995 e 1999, a média aumentou: verificaram-se 667 conflitos com 508.507 pessoas envolvidas. Apesar disso, houve uma redução de 5% da média anual de assassinatos relacionados às lutas por terra no governo de Fernando Henrique Cardoso. Isso não indica necessariamente o abrandamento da repressão, mas possivelmente uma tendência de mudança nos procedimentos coercitivos.

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) considera que, no ano de 2000, cresceram os despejos, as prisões ilegais e os processos judiciais forjados. Isso sugere que os grandes proprietários, sem abandonar a violência privada, recorrem mais à intervenção formal do Estado. Em 2000, entre os catorze trabalhadores assassinados, onze eram militantes do MST.

O governo diante do mundo rural

O otimismo do governo FHC demonstrou um esforço sistemático de propaganda visando melhorar sua imagem desgastada. Acusado de menosprezar a economia rural e, em particular, os trabalhadores sem terra e os pequenos produtores, o presidente adotou novos programas de intervenção no quadro fundiário, seguindo a orientação do Banco Mundial. Esses programas integram o que vem sendo designado "reforma agrária de mercado", e são parte destacada de uma proposta mais ampla: a construção de um "Novo Mundo Rural".

O objetivo explícito do Banco é a atenuação dos efeitos sociais negativos da abertura unilateral, contínua e ostensiva da agricultura brasileira ao mercado internacional, combinada com medidas internas recessivas. O Bird reconhece que, na primeira década de liberalização (1986-1996), o contingente de pessoas com renda de até US\$ 1/dia na América Latina e Caribe cresceu de 59 milhões para 84 milhões. No campo, o agrupamento humano tido como extremamente pobre passou de 45,8% para 52,5% da população rural total, significando um incremento de 10 milhões de pessoas (Núcleo Agrário da Bancada do PT na Câmara dos Deputados, *Reflexões sobre a agricultura e a reforma agrária no contexto de um projeto democrático, popular e soberano para o Brasil*, Brasília, 31.08.2001).

A orientação política do governo FHC fez com que o país abandonasse a tradição de exportador agrícola e assumisse a condição de grande importador de alimentos. Apesar do aumento do volume da produção agropecuária, era registrada uma queda do valor bruto da produção de R\$ 78,3 bilhões, em 1994, para R\$ 72,4 bilhões, em 1999, segundo a Confederação Nacional da Agricultura (CNA). Esses dados podem explicar a razão pela qual a área cultivada foi reduzida em 200 mil hectares na última década. Os efeitos sociais da política agrícola ficaram evidenciados com a necessidade de distribuição de "cestas básicas" a mais de um milhão de famílias da zona rural.

O "Novo Mundo Rural" é uma expressão utilizada para designar tanto as transformações em curso na realidade agrária brasileira quanto um paradigma a ser perseguido. As mudanças teriam como fundamento a introdução de tecnologia, a emergência de novas atividades no meio rural e o surgimento de novas configurações sociais. O progresso técnico, acarretando ganhos de produtividade na agricultura, haveria ensejado a formação de um "excedente de trabalho". Assim, as famílias de produtores estariam empregando o tempo disponível em atividades não-agrícolas, com o objetivo de complementar suas rendas.

Tal como nos países desenvolvidos, o campo brasileiro teria se transformado em decorrência de grandes e médias empresas agrícolas eficientes, da multiplicação das áreas de lazer e dos sítios residenciais de moradores urbanos. Na

determinação do espaço rural, o trabalho propriamente agrícola estaria perdendo importância relativa. Conforme um defensor da construção do "Novo Mundo Rural", a reforma agrária já não precisaria mais "exibir um caráter estritamente agrícola" (Silva, 2001).

Cabe observar, entretanto, que o progresso técnico verificado na agricultura brasileira foi bastante centralizado nos grandes empreendimentos. A absorção de tecnologia, na verdade, aprofundou a dicotomia entre a agricultura moderna e a agricultura tradicional, onde predomina a atividade de subsistência. Em 1995, os estabelecimentos com menos de 20 hectares, representando cerca de 70% do total de estabelecimentos, detinham apenas 18,9% dos tratores utilizados na agricultura brasileira. Esse panorama se agrava sobremaneira na região Nordeste, que abriga grande parte do contingente de pobres e apresenta um percentual mais elevado de pessoas ocupadas no trabalho agrícola.

Por outro lado, a diversificação de atividades na zona rural concentra-se em áreas restritas e não tem sido de porte a ensejar sólidas oportunidades de emprego para a grande massa de trabalhadores do campo, onde se verificam índices expressivos de pobreza. Entre 1990 e 1997, a proporção de pobres no meio rural aumentou de 39,2% para 58,3% da população total (Lemos, 1999).

Concluindo que a construção do "Novo Mundo Rural" estava em curso no Brasil, em 1996, o governo formula o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), voltado, em tese, para os produtores tidos como mais eficientes e aptos para sobreviver numa agricultura crescentemente dedicada à competição mercantil.

O Pronaf logo incorporou o Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera). Numa postura muito criticada, o governo considerou praticantes da "agricultura familiar" tanto os trabalhadores assentados quanto os empresários agrícolas modernos. Os assentados diferenciar-se-iam dos últimos apenas pela maior capitalização e conhecimento técnico. A consolidação dos assentamentos aconteceria com a superação dessas diferenças. Em consequência, pequenos produtores e agricultores patronais passaram a disputar os mesmos recursos.

A adoção do Pronaf baseou-se na idéia segundo a qual o enfrentamento da tendência universal de redução das margens de lucros da agricultura e a emergência do *agrobusiness* deveriam ocorrer por uma combinação entre a eficiência produtiva e a produção em escala. No caso da produção de grãos, dada a concorrência internacional, somente as grandes e médias empresas teriam chances de sobreviver.

Quanto aos pequenos produtores, suas perspectivas estariam condicionadas à integração a empresas especializadas no atendimento a mercados consumidores cada vez mais sofisticados. Em outras palavras, o pequeno empreen-

dimento deveria dedicar-se à chamada "agricultura de grife". Nesse domínio, a competitividade dos pequenos produtores dependeria de sua capacidade de absorver tecnologias produtivas e organizacionais.

O Pronaf, voltando-se para o estímulo à produção, ignorou os graves problemas de comercialização em um contexto de depressão econômica. Com os custos de produção em movimento ascendente e os preços de comercialização em movimento inverso, esse programa findou levando numerosas famílias a abandonar o campo. Apesar de duramente contestado, persiste como instrumento privilegiado do governo brasileiro na construção do "Novo Mundo Rural".

A "reforma agrária" de FHC

A ótica que orientou a criação do Pronaf passou a dirigir a intervenção do Estado no quadro fundiário brasileiro. Essa intervenção apresentou como novidade a chamada "reforma agrária de mercado", ou seja, o estímulo a transações de compra e venda da terra, em detrimento da desapropriação dos latifúndios por interesse social, prevista pela Constituição. Para justificar a "reforma agrária de mercado", o governo argumentou formalmente a lentidão dos processos de desapropriação, os freqüentes casos de superestimação das indenizações de imóveis desapropriados e os custos elevados dos assentamentos.

Essas dificuldades, entretanto, eram motivadas pela falta de determinação política do governo. É evidente que cabe ao Estado inibir as práticas corruptas. Quanto à lentidão dos processos, decorria essencialmente da gestão burocrática dos organismos encarregados, à frente dos quais estavam, quase sempre, pessoas desinteressadas pela democratização do acesso à terra. No que diz respeito aos custos elevados dos assentamentos, o próprio governo revelou que haviam sido substancialmente reduzidos: se, em 1995, os cofres públicos despendiam R\$ 19.412,00 por família, em 2000 passaram a gastar apenas R\$ 9.094,00.

Assim, a implementação da "reforma agrária de mercado" deve ser compreendida, em primeiro lugar, como a extensão, para o mundo dos trabalhadores rurais, de concepções neoliberais induzidas pelo Bird. A intenção do Banco era testar a eficiência de sua proposta em países politicamente instáveis, a exemplo da África do Sul e da Colômbia. O Brasil foi incluído, sob a justificativa de que a intensidade das ocupações em massa de terra e a radicalização dos conflitos colocariam em risco os direitos de propriedade privada e os ajustes estruturais. Essa proposta representou também um esfor-

ço de contraposição ao MST, que, de diversas formas, nos últimos anos, obrigou o governo a usar os instrumentos legais para desapropriar latifúndios e assentar trabalhadores. Para o Banco Mundial, dados os pífios resultados da "reforma agrária de mercado" colombiana, uma experiência bem-sucedida no Brasil seria vital para a pretendida disseminação do modelo em outros países (Conferência de Agricultura do Banco Mundial, *Reforma agrária assistida pelo mercado*, 1995).

A primeira tentativa orientada por essa agência foi o Projeto-Piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza, no Ceará, conhecido como "Reforma Agrária Solidária". Popularizado como "Cédula da Terra", o programa foi estendido, em 1997, para outros estados (Bahia, Minas Gerais, Pernambuco e Maranhão).

O Cédula da Terra adotou, como princípio, a rejeição do "paternalismo das ações do Estado": o acesso à terra dar-se-ia por operações normais de compra e venda, com cláusulas de financiamento que permitissem aos beneficiários condições "sustentáveis" de acumulação e melhoria da qualidade de vida. O governo pretendeu que os beneficiários, apesar de "pobres" e "marginalizados", fossem "atores do processo" e não simples receptores do favor do Estado. Para a melhor defesa de seus interesses, os beneficiários deveriam ser "auto-selecionados" e organizar-se em associações. Os potenciais beneficiários precisariam mobilizar-se para participar do programa.

Os dois grandes objetivos do Cédula da Terra seriam, de acordo com o ministro do Desenvolvimento Agrário na época, Raul Jungmann, a alocação de novas fontes de recursos para a reforma agrária e a eliminação da burocracia inerente a vistorias e processos de desapropriação. Como justificativa para o programa o ministro arrolou, entre outros motivos, a necessidade de suprimir a fisionomia ideológica da reforma agrária, a necessidade de "pacificação" do campo, com a negociação direta entre os pretendentes a terra e os grandes proprietários, e a contenção de gastos públicos.

O Cédula da Terra, apresentado como "novo modelo de reforma agrária", foi implantado com rapidez inusual para os padrões da intervenção do Estado no meio rural brasileiro. Entre 1997 e 2000, dispendo de US\$ 150 milhões, dos quais US\$ 90 milhões tomados de empréstimo ao Banco Mundial, o programa financiou, experimentalmente, a compra de terras para assentamento de quinze mil famílias.

A experiência apresentou problemas semelhantes aos que pretendia evitar: sua execução foi marcada por desvios de finalidade, fraudes na emissão de laudos técnicos, supervalorização de imóveis, desinformação dos beneficiários sobre o projeto e os compromissos assumidos... (Buainaim, 1999).

Antes mesmo da conclusão do programa Cédula da Terra, porém, o governo enviou ao Congresso Nacional o projeto de criação do Banco da Terra, que, com algumas modificações, ampliava e consagrava a experiência. Com a aprovação do Banco da Terra pelo parlamento brasileiro, em 1999, o Executivo passou a destinar recursos orçamentários e solicitar empréstimo ao Banco Mundial para o projeto.

O Banco da Terra foi destinado a financiar a aquisição de propriedades e infra-estrutura básica para trabalhadores sem terra ou com terra insuficiente. Os beneficiários deveriam comprovar ter pelo menos cinco anos de prática em atividades agropecuárias. O limite máximo de financiamento ficou estabelecido em R\$ 40 mil por família, com prazo para pagamento de vinte anos, carência de três anos e taxas de juros diferenciadas de 6% a 10% por ano, conforme o valor financiado.

As severas contestações ao Banco da Terra por parte das entidades representativas dos interesses dos trabalhadores sem terra e dos pequenos produtores dificultaram o apoio do Bird. As entidades consideraram que as proposições do Banco da Terra voltavam-se para os mais aquinhoados e não levavam em conta a difícil realidade do campo. Em razão das críticas foi criado, em 2000, o projeto Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural (CFCP).

Esse novo programa, ampliado agora para boa parte do território brasileiro, preservou as intenções originais do Cédula da Terra e manteve as mesmas condições de financiamento, mas fixou o teto para concessão dos empréstimos em R\$ 15 mil, os juros em 6% ao ano e determinou a alienação fiduciária do imóvel financiado. Estabeleceu ainda os seguintes critérios para a seleção do beneficiário: a) estar organizado em associação legalmente reconhecida; b) possuir renda familiar inferior a R\$ 4.300,00 anuais; c) não ter sido anteriormente beneficiário do programa de reforma agrária; d) não ser funcionário público; e f) contribuir com 10% dos custos dos investimentos comunitários.

A determinação do governo na formulação do CFCP, o volume dos recursos previstos (R\$ 200 milhões, apenas para 2001), a ampliação da área de abrangência e, sobretudo, os cortes nos recursos destinados à desapropriação de latifúndios e assentamento de trabalhadores deixam poucas dúvidas sobre a intenção de fazer que a "reforma agrária de mercado" substitua os instrumentos, hoje disponíveis, para atenuar as pressões sociais provocadas pela elevada concentração da propriedade fundiária no Brasil. Essa proposição representa a alternativa do poder para o acesso à terra mediante a desapropriação por interesse social. Conforme os dados oficiais, entre 1998 e 2000 a área desapropriada caiu de 2,2 milhões de hectares para 474 mil e a capacidade de assentamento de 66 mil para 15 mil famílias (Tabela 2).

Tabela 2: Áreas desapropriadas e capacidade de assentamento, por região e Brasil (1998 a 2000)

UF/Região	1998		1999		2000	
	Área – ha	Capacidade de assentam.	Área – ha	Capacidade de assentam.	Área - ha	Capacidade de assentam.
Áreas de expansão da fronteira agropecuária						
AC	54.349	697	31.955	498	5.223	506
MA*	154.824	5.586	165.718	5.555	100.154	1.776
MB**	378.211	9.847	102.780	2.633	3.764	90
MT	593.675	11.657	260.517	6.492	60.916	1.028
PA	106.907	2.034	1.366	232	1.762	157
TO	167.171	4.719	71.323	1.875	13.778	273
RO	19.745	584	6.273	220	0	0
MS	63.729	2.858	29.473	1.028	43.527	1.548
Total 1	1.538.611	37.982	669.405	18.533	229.124	5.378
Nordeste						
AL	6.588	806	6.975	598	0	0
BA	75.722	2.802	122.774	3.928	32.191	918
CE	128.810	3.248	31.390	797	823	30
PB	22.553	1.363	34.186	1.772	26.263	1.430
PE	11.267	829	23.666	1.603	17.267	949
PI	24.593	1.033	56.506	2.134	34.353	893
SE	14.511	696	11.610	553	6.600	267
RN	93.119	4.214	20.426	973	44.638	2.440
MF***	12.288	1.032	6.714	480	3.071	278
Total 2	389.451	16.023	314.248	12.838	165.206	7.205
Centro-Oeste (-MS)						
GO	93.553	2.252	42.136	922	17.480	479
EN-DF****	45.417	1.555	44.922	1.669	15.977	642
Total 3	138.970	3.807	87.058	2.591	33.457	1.121
Sudeste						
MG	91.653	2.151	56.139	1.044	25.492	609
RJ	7.759	464	5.349	425	2.338	135

UF/Região	1998		1999		2000	
	Área - ha	Capacidade de assentam.	Área - ha	Capacidade de assentam.	Área - ha	Capacidade de assentam.
SP	20.037	1.075	3.931	181	4.920	248
ES	6.123	685	2.238	223	1.546	123
Total 4	125.572	4.375	67.658	1.873	34.295	1.115
Sul						
PR	75.649	3.590	35.536	1.884	7.642	382
RS	16.795	723	3.468	160	4.285	239
SC	3.194	198	3.539	236	213	46
Total 5	95.638	4.511	42.542	2.280	12.140	667
TOTAL	2.288.244	66.698	1.180.912	38.115	474.221	15.486

Fonte: Incra – Desapropriação por Estados e Municípios. Elaboração: assessoria técnica da liderança da Bancada do PT na Câmara dos Deputados.

*pré-Amazônia maranhense; **Marabá; ***Médio São Francisco; ****Entorno/DF.

Contestações ao "mercado de terras"

São numerosas e generalizadas as críticas feitas à "reforma agrária de mercado", impulsionada na administração de Fernando Henrique Cardoso. Cabe lembrar, primeiramente, que a tendência do mercado é ensejar a concentração fundiária, não o contrário. O processo de "modernização" da agricultura brasileira tem preservado e mesmo acentuado a histórica concentração da propriedade. Apesar da conhecida disponibilidade de terras agricultáveis no Brasil, cerca de 4,5 milhões de famílias de agricultores persistem sem acesso à terra.

Ao atribuir ao mercado a função de democratizar o acesso à propriedade, os governantes pretendem eximir o Estado de atribuições legais: a desapropriação dos latifúndios por interesse social é prevista na Constituição brasileira. A dinamização do mercado, por meio de financiamento público para aquisição de terras, é uma forma de valorizar o latifúndio improdutivo. Representa uma maneira disfarçada de ajuda à grande propriedade; permite ao latifundiário capitalizar-se mediante alienação das piores áreas, recebendo altas quantias, em dinheiro e à vista. Não constitui mera casualidade a experiência ter-se iniciado no Nordeste brasileiro.

As negociações de terras são realizadas em condições desiguais. Ao contrário dos grandes proprietários, os trabalhadores interessados em adquirir ter-

ras vivem em extrema pobreza. Para garantir o acesso à terra, os beneficiários estão sempre dispostos a aceitar não apenas preços inflacionados como níveis de endividamento mais elevados. Nessas condições, não pode haver a "livre negociação entre as partes", prevista pelos que conceberam a "reforma agrária de mercado". A experiência do Cédula da Terra revelou até o caso de proprietários que tomaram a iniciativa de organizar associações com candidatos à compra da terra para favorecer a negociação.

O alegado processo de "auto-seleção" pretendido pelos programas de financiamento não ocorreu: nas "comissões de seleção" dos beneficiários, compostas de trabalhadores rurais e líderes comunitários, verificou-se a participação de "políticos". O encaminhamento de listas de selecionados, por vezes, foi mediado pela prefeitura. No meio rural, profundamente marcado pela dificuldade de distinção entre o interesse coletivo e o interesse individual, predominam as práticas ditas "clientelistas". Assim, torna-se problemático evitar a ingerência de terceiros na seleção dos beneficiários de um programa de compra e venda de terras.

A "emancipação" dos beneficiários do programa, tão logo adquirem a terra, é um artifício para desobrigar o poder público no que diz respeito à responsabilidade de viabilizar a transformação dos assentados em produtores independentes e economicamente consolidados. Sem assistência técnica e diante de uma política agrícola desfavorável, os beneficiários dificilmente poderão saldar suas dívidas. Como a expectativa de vida no campo é curta, parece improvável que possam deixar a seus filhos a terra como herança.

A implementação da "reforma agrária de mercado" foi acompanhada de uma série de iniciativas, objetivando desestimular o vigoroso movimento de trabalhadores sem terra que exige a desapropriação de latifúndios. Entre estas destacam-se a criação de um departamento na Polícia Federal especializado em "violações da propriedade rural", a proibição de vistorias em terras ocupadas por trabalhadores e a interdição de acesso a recursos públicos, no caso de entidades envolvidas nas ocupações de latifúndios improdutivos.

Em resumo, a proposta de "reforma agrária de mercado" nega aos trabalhadores sem terra ou com pouca terra o acesso à propriedade fundiária. Se é verdade que a agricultura brasileira experimentou grandes transformações nos últimos anos, não significa que tenha perdido seus traços marcantes: o latifúndio, a grande lavoura voltada para o mercado externo e a monocultura. A democratização da propriedade fundiária passa, obrigatoriamente, pela penalização dos latifúndios que não cumprem função social.

As proposições dos movimentos populares

Os movimentos, organizações e personalidades engajadas na luta pela reforma agrária firmaram numerosas proposições vinculadas, via de regra, a mudanças profundas na dinâmica sociopolítica brasileira. Tais proposições não representam um programa executivo que contemple as múltiplas e complexas alterações necessárias na economia e na sociedade. Isso seria, obviamente, tarefa para uma administração pública.

As várias correntes que se contrapõem à orientação governamental têm pontos de vista em comum. Malgrado as diferenças funcionais, organizativas e operacionais de entidades como o MST, a CPT, a Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (Contag), a Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra), entre outras, as proposições relevantes são sustentadas conjuntamente. Isso se reflete em acontecimentos como o Fórum Nacional pela Reforma Agrária e pela Justiça no Campo.

Entre as forças que se batem pela reforma agrária, o MST é a que mais tem se destacado. O modo peculiar que adota para mobilizar os trabalhadores rurais, ocupar a terra, organizar o assentamento com base em relações solidárias, formar a militância e comunicar suas idéias merece atenção especial. As proposições a seguir refletem, sobretudo, a perspectiva do MST, mas são endossadas, parcial ou integralmente, pelos diversos atores interessados na reforma agrária.

Finalidade da reforma agrária

A reforma deve garantir terra de qualidade aos agricultores. Constitui a forma mais viável e democrática de assegurar trabalho e alimento aos brasileiros. A um só tempo, a reforma agrária é o caminho para redistribuir a renda, eliminar a pobreza de grandes contingentes populacionais e democratizar as relações políticas no meio rural. A reforma agrária contribuirá para o acesso aos direitos de cidadão.

Acesso à propriedade

Urge limitar legalmente a extensão da propriedade, penalizar o latifúndio improdutivo e inibir a especulação imobiliária. O Imposto Territorial Rural (ITR) precisa ser aplicado. Os recursos obtidos com a cobrança efetiva do ITR seriam suficientes para garantir amplos programas de assentamento. A reforma agrária não pode basear-se na prática da compra e venda da terra. Cabe realizar o levantamento das terras públicas e as das empresas estatais. É necessário o desenvolvimento de sistemas alternativos de propriedade, como os condominiais e os comunitários.

Organização da produção

A agricultura brasileira deve fundamentar-se na produção familiar e ser apoiada com subsídios, através da garantia de preços e do financiamento do custeio da produção. A produção familiar necessita de uma divisão do trabalho que incorpore as atividades agroindustriais. Cabe desenvolver uma concepção de cooperativa que se amolde à realidade de cada assentamento ou comunidade de produtores. Esta, mesmo absorvendo a divisão do trabalho em moldes capitalistas, precisa ter como objetivo a socialização dos benefícios. Na divisão do trabalho, é necessário ampliar o conceito de "trabalhador rural" de maneira a abranger todos os que se vinculam diretamente à produção e cujo trabalho beneficie a comunidade rural. É indispensável a recuperação ou o estabelecimento dos serviços públicos de pesquisa e assistência técnica.

Escoamento da produção

Ao governo compete garantir os preços para os alimentos básicos em benefício dos consumidores de baixa renda. É preciso estabelecer a soberania alimentar e proteger os produtores brasileiros da competição internacional. Cumpre ao Estado formular programas para restaurar e desenvolver o sistema de armazenamento e comercialização.

Meio ambiente

O modelo de exploração agrícola atual, com modernos empreendimentos agropecuários, degrada a natureza. A reforma agrária deve fazer parte do esforço de conservação ambiental, permitindo a ocupação racional dos solos, o manejo adequado das matas e o uso de tecnologias apropriadas aos diferentes ecossistemas. O monitoramento dos recursos hídricos é indispensável, assim como a democratização do acesso a eles. São necessários o estudo especializado e a assistência técnica para que as unidades familiares, respeitando o meio ambiente, obtenham rentabilidade econômica. O Brasil precisa de uma legislação sanitária que atenda às condições dos pequenos produtores.

Condições para a reforma agrária

A reforma agrária precisa inserir-se num novo modelo de desenvolvimento para o país, direcionado para o bem-estar da população e a soberania nacional. A viabilização da reforma agrária exige a derrota da orientação de política econômica que privilegia os grandes complexos agroindustriais e aceita a dependência tecnológica. A adoção de um projeto alternativo de desenvolvimento implica a mudança da natureza do poder no Brasil.

Bibliografia

- ALVES, Eliseu et al. O empobrecimento da agricultura brasileira. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, Ministério da Agricultura, n. 3, 1999.
- BUAINAIM, Antonio Marcio (Coord.). *Avaliação preliminar do programa Cédula da Terra*. Campinas, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento (Nead), 7 jun. 1999.
- CONFERÊNCIA DE AGRICULTURA DO BANCO MUNDIAL. *Reforma agrária assistida pelo mercado*. Washington D. C. , 1995. (Mimeogr.).
- HOFFMANN, Rodolfo. *A estrutura fundiária do Brasil de acordo com o cadastro do Incra: 1967-1998*. Campinas, Incra/Unicamp, 1998. (Mimeogr.).
- LEMOS, José de Jesus Sousa. *Mapa da pobreza no Brasil: uma contribuição para construir uma pauta de agenda de desenvolvimento econômico sustentável para o país*. Fortaleza, set. 1999. (Mimeogr.).
- NÚCLEO AGRÁRIO DA BANCADA DO PT NA CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Reflexões sobre a agricultura e a reforma agrária no contexto de um projeto democrático, popular e soberano para o Brasil*, Brasília, 31.08.2001. (Mimeogr.). Disponível em: <<http://www.pt.org.br/assessor/agrario.htm>>.
- SILVA, José Graziano da. Ainda precisamos de reforma agrária no Brasil? *Ciência Hoje*, São Paulo, SBPC, vol. 27, n. 170, abr. 2001.

A TERRA POR UMA CÉDULA: ESTUDO SOBRE A "REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO"¹

Sérgio Sauer

Desde o processo de formulação e negociação dos recursos com o Banco Mundial (Bird), em 1996, os projetos que materializaram a "reforma agrária de mercado" têm sido alvo de duras críticas e forte oposição, especialmente das entidades que compõem o Fórum Nacional pela Reforma Agrária e pela Justiça no Campo e da Rede Brasil de Instituições Financeiras Multilaterais. Mesmo assim, o governo FHC, através do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), implantou o Cédula da Terra e o Banco da Terra e negociou novos recursos para o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural.

Tais programas têm gerado intensos debates e muitas ações (seminários, audiências públicas no Senado, reuniões de negociação, solicitação de inspeção etc.) por parte de organizações não governamentais e movimentos sociais agrários. O próprio Bird, através do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento (Nead), órgão do MDA, tem financiado uma série de estudos que buscam demonstrar a eficácia desse tipo de mecanismo como uma nova abordagem à questão da demanda histórica por uma reforma agrária no Brasil.

A partir de uma caracterização das condições de implantação do Cédula, este texto aborda alguns resultados de uma pesquisa realizada para avaliar a situação das famílias, as condições de vida nas áreas adquiridas, a participação das famílias contempladas nos processos de negociação e compra das terras e as possibilidades de pagamento (geração de recursos e poupança) da dívida contraída.

¹ Este texto tem como referência o relatório de pesquisa sobre o Cédula da Terra e o texto apresentado no seminário internacional "Os impactos negativos da reforma agrária de mercado do Banco Mundial", realizado em Washington, em abril de 2002.

Apesar das mudanças recentes no cenário político nacional, esta discussão permanece extremamente atual: o governo Lula decidiu manter a "reforma agrária de mercado" através do Crédito Fundiário. Financiado com recursos do Banco Mundial (empréstimo de aproximadamente US\$ 200 milhões) e do Orçamento Geral da União, esse programa será executado em quatro anos, basicamente nos mesmos moldes do Cédula, abrindo crédito para a compra de terras em catorze estados brasileiros.

A implantação do Cédula da Terra

A proposta de "reforma agrária de mercado" começou a ser implantada no Ceará, em 1996, por meio do programa Reforma Agrária Solidária, executado pelo Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (Idace) como um componente de ação fundiária do Projeto São José. No mesmo ano foi criado o Cédula da Terra, oficialmente denominado Projeto-Piloto de Reforma Agrária e Alívio à Pobreza (*Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project*), com recursos do Banco Mundial, através do Acordo de Empréstimos 4147-BR, com a contrapartida dos governos federal e estaduais. Concebido inicialmente para ser um projeto-piloto, começou a ser implementado ainda em 1997 em quatro estados do Nordeste (Ceará, Maranhão, Pernambuco, Bahia) e no norte de Minas Gerais. A seleção dos estados foi justificada pela enorme concentração de pobreza na região, a qual deveria ser "aliviada" através de mecanismos de mercado.

O projeto tinha como público-alvo agricultores sem terra (assalariados, arrendatários parceiros) ou com terras insuficientes para a subsistência (minifundistas) e previa atender cerca de quinze mil famílias no período de três anos (estendido posteriormente para quatro anos). O custo total foi estimado em US\$ 150 milhões, sendo US\$ 45 milhões recursos aportados pelo governo federal para a aquisição de terra. O empréstimo do Banco Mundial foi de US\$ 90 milhões, que deveriam ser utilizados para financiar investimentos comunitários complementares.² Do restante dos recursos, US\$ 6 milhões foram alocados pelos governos estaduais e US\$ 9 milhões correspondiam à contrapartida das comunidades, principalmente sob a forma de trabalho.

² Os financiamentos do Cédula eram compostos por dois subprojetos, um com recursos para a compra da terra (SAT) e outro destinado à implantação de infra-estrutura social comunitária (SIC). Este último foi realizado com recursos do Bird, destinados aos projetos comunitários, com empréstimos a fundo perdido.

Inicialmente, o projeto foi concebido com empréstimos destinados à aquisição de terras com dez anos de prazo de pagamento, incluindo três anos de carência. A dívida das famílias deveria ser corrigida pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), algo em torno de 15% ao ano em 1997, bem acima da inflação anual do período. Diante das críticas, o governo federal alterou as condições (por ocasião da criação do Banco da Terra, em 1999), estendendo o período de amortização da dívida para vinte anos, mantendo o mesmo prazo de carência. Os encargos e serviços foram fixados em 4% de juros por ano, uma taxa bem menor que a TJLP, mas muito próxima dos índices de inflação.

Tanto a compra da terra quanto os empréstimos para investimentos comunitários (a fundo perdido) foram feitos por meio de associações dos trabalhadores contemplados, responsáveis por selecionar a área e negociar diretamente a compra com os proprietários. As associações deveriam indicar a terra a ser adquirida mediante financiamento disponibilizado pelo agente financeiro (Banco do Brasil). Após aprovado o projeto pela unidade técnica estadual, esse agente pagava à vista o valor da propriedade diretamente ao proprietário.

De acordo com a proposta oficial do Cédula, as famílias beneficiárias deveriam ter autonomia para selecionar as áreas e negociar seus preços com os proprietários. Vários estudos, incluindo esta pesquisa, demonstram, no entanto, que essa autonomia não é real. Como veremos adiante, as "influências externas" têm sido determinantes do processo de negociação. Por outro lado, essa autonomia é tida como parte fundamental da proposta porque, "como no Cédula da Terra a terra é comprada, supõe-se que os beneficiários, que serão seus proprietários e pagarão por ela, selecionariam áreas com condições de permitir geração de renda suficiente para seu pagamento e compatíveis com a sustentabilidade do processo" (Teófilo, 2000, p. 15).

Segundo o relatório de avaliação preliminar, o objetivo geral do Cédula era reduzir a pobreza no Nordeste brasileiro: a) com o aumento da renda de cerca quinze mil famílias de pobres rurais mediante acesso à terra e a participação de forma complementar em subprojetos que atendam às demandas das próprias comunidades; b) com a elevação do rendimento agrícola das terras incluídas no programa; e c) testar um programa-piloto de reforma agrária no qual os beneficiários obtêm financiamento para procurar propriedades que possam ser negociadas diretamente entre comunidades rurais e os proprietários de terra (Buainain et al., 1999).

O Ministério do Desenvolvimento Agrário justificou a implantação do Cédula da Terra como forma de baratear e acelerar o acesso à terra e a constituição de assentamentos via mercado. Um dos objetivos do programa era

capacitar o governo a acelerar o programa de reforma agrária, baixando os custos da terra,³ criando mecanismos supostamente mais ágeis e eficazes que a onerosa desapropriação de terras para fins de reforma agrária (Teófilo, 2000, p. 10). A “pacificação” do campo com os sem-terra negociando diretamente a compra e a venda das terras era outro importante argumento que justificava a implantação do Cédula.

Uma reforma agrária pacífica, desburocratizada e mais coerente com os tempos de estabilização econômica compunha as justificativas para a adesão à proposta de reforma agrária de mercado do Bird. Essas justificativas baseiam-se no pressuposto de que o mercado e seus mecanismos são capazes de reduzir conflitos e disputas por terras, reduzindo os problemas sociais.

De acordo com as críticas formuladas pelas entidades e movimentos populares agrários, o Cédula foi implantado com outros objetivos. Havia uma tentativa política de “desideologizar” a reforma agrária, evitando conflitos históricos decorrentes das disputas pela posse da terra. Em vez de lutar por seus direitos, as famílias deveriam negociar, pacífica e diretamente, a compra e a venda de terra com os latifundiários. Segundo tal lógica, os proprietários teriam todo o interesse em vender suas terras recebendo em dinheiro e não em Títulos da Dívida Agrária (TDA), descontáveis em vinte anos.

A substituição da atmosfera conflitiva, característica das lutas pela terra, por uma atitude mais cooperativa dos grandes proprietários era o grande argumento do Bird e do Executivo federal. A partir de uma diminuição ou mesmo abandono dos programas constitucionais de redistribuição de terras por meio das desapropriações, esse tipo de programa visa estimular o mercado de terras e a transferência da propriedade através de compra e venda.

Essa abordagem também pretende substituir a atmosfera de confronto que caracteriza as reformas agrárias com uma atitude mais colaborativa. De fato, se qualquer coisa que melhore a produtividade do comprador pode aumentar o preço da terra, o vendedor terá, num mercado competitivo, um forte incentivo para ajudar os compradores a melhorar o seu produto – por exemplo, com acompanhamento técnico e assistência comercial. Segundo, “*num claro abandono da abordagem tradicional, o novo modelo estimularia, em vez de minar, o mercado de terras*” (Deininger e Binswanger, 1999, p. 267; grifos meus).

³ A implementação de um projeto-piloto tinha como objetivo “produzir lições operacionais e um aprendizado consistente, visando a sua possível extensão, posteriormente, ao restante do país” (Navarro, 1998, p. 1). Essa expansão dos financiamentos para a compra de terras se deu com a criação e a implantação do Banco da Terra e do Crédito Fundiário.

Além de estimular o mercado de terras, o papel do Estado é reduzido e a questão agrária deixa de ser um problema político. A implantação do Cédula deveria transferir todas as responsabilidades para os negociadores, e o Estado apenas “fixa um preço limite para a aquisição dos lotes de terra e para o financiamento global e deixa aos próprios beneficiários a decisão de escolher os lotes, negociar a aquisição e definir os projetos produtivos a serem implementados” (Teófilo, 2000, p. 14). É sintomático que o MDA justificasse a criação e implantação do Cédula, afirmando que este possibilitaria a contribuição deste Ministério para o esforço fiscal e a contenção de gastos públicos, no âmbito dos ajustes estruturais impostos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

No processo de corte de gastos públicos, esse tipo de programa serviu como auxiliar no processo de descentralização das ações e das responsabilidades governamentais. Houve um esforço para transferir os custos financeiros e políticos da reforma agrária para estados e municípios. Nessa lógica, o Cédula da Terra foi implementado pelos estados (descentralização da execução) e os custos, repassados às próprias famílias sem terra contempladas.

Outro problema é que, em suas primeiras versões, os empréstimos não estabeleciam nenhum tipo de restrição para a aquisição de terras, portanto não excluía a compra de áreas passíveis de desapropriação. Isso permitiu que o Cédula adquirisse latifúndios improdutivos, pagando em dinheiro áreas que poderiam ser desapropriadas através da emissão de títulos. Os questionamentos e pressões dos movimentos sociais – até mesmo com duas solicitações de inspeção ao Painel do Bird⁴ – forçaram uma alteração nos empréstimos, impedindo a compra de áreas acima de quinze módulos fiscais, as quais podem ser desapropriadas para fins de reforma agrária.

Na lógica da “pacificação” do campo, os recursos do Cédula foram usados como um instrumento (bastante eficaz) de desarticulação das bases das entidades e movimentos populares que lutam pela terra. A disponibilidade de recursos para a compra de terra – associada ao discurso de uma reforma agrária pacífica, sem a necessidade de ocupar terra – serviu para desmobilizar as pessoas que desejam um pedaço de chão para trabalhar.

Os programas Banco da Terra e Crédito Fundiário,⁵ mesmo sofrendo algumas alterações e adaptações no novo governo, representam a continuidade da afirmação de uma solução de mercado para a luta histórica pela reforma agrá-

⁴ O Painel de Inspeção é um organismo interno do Bird, criado em 1993, como um mecanismo autônomo responsável pela avaliação dos projetos financiados a partir de reclamações de pessoas, grupos, comunidades, localizados no país mutuário, que se sintam prejudicados por tais projetos.

⁵ De acordo com o Manual de Operações, o Crédito Fundiário está sendo implantado em todos os estados da região Nordeste e nos estados de MG, ES, PR, SC e RS.

ria. O mercado não é um mecanismo capaz de democratizar a concentração fundiária brasileira nem de promover qualquer tipo de reforma agrária.

O texto abaixo é resultado da pesquisa realizada por iniciativa de algumas entidades do Fórum pela Reforma Agrária e da Rede Brasil.⁶ O objetivo dessa pesquisa era avaliar a situação das famílias que participam do projeto,⁷ verificando se têm ocorrido melhorias de vida como, por exemplo, acesso à infra-estrutura (disponibilidade de água, energia elétrica, saneamento básico etc.) e emancipação política. O trabalho procurou avaliar também como se deu o acesso à terra, tanto em termos de participação nas negociações como na obtenção de preços mais baixos, e se as famílias terão condições para saldar as dívidas contraídas.

Condição de vida das famílias

O grande objetivo do programa de reforma agrária de mercado (e demais programas voltados para o desenvolvimento rural) do Banco Mundial é “aliviar” a pobreza rural. Como esse objetivo é recorrente em todos os documentos do Bird, é importante avaliar se houve, realmente, melhoria na condição de vida das famílias que estão nas áreas adquiridas pelo Cédula.

Em geral, as respostas dos beneficiários convergiram para uma avaliação positiva das condições de vida, relacionando a entrada no Cédula da Terra com um desejo de possuir a terra. As pessoas relatam que a mudança mais significativa foi o fato de serem “donos” da terra e, portanto, plantarem e administrarem o próprio trabalho (o “projeto camponês” do trabalho livre). Afirmam também que agora têm um lugar para morar, mesmo que provisório diante da consciência de que terão que pagar por ele e serão expulsos se não pagarem a dívida contraída. O desejo de ter terra, trabalho e moradia ficou evidente nas diferentes falas das pessoas contempladas:

... eu sempre tive um sonho de ter um pedaço de terra para trabalhar. E aí surgiu o Cédula da Terra e a gente fez a associação e veio, mas só que não foi bem como a gente esperava antes. E daí estamos aqui. Nós temos que lutar por isso aqui. (Projeto Vale do Paraguaçu/BA)

⁶ A coordenação técnica nacional coube a Sérgio Sauer e Andréa Dias Victor e a estadual, a Francisco Amaro Alencar (CE), Guiomar Germani (BA), João Francisco de Souza (PE), Paulo Roberto Faccion (MG) e Romildo dos Santos Silva (MA), com especial apoio ao trabalho de campo da CPT e do MST nos estados.

⁷ O estudo, realizado entre agosto de 2000 e março de 2001, abrangeu dezesseis áreas nos quatro estados nordestinos e no norte de Minas Gerais, objetos de intervenção do Cédula da Terra. O levantamento de dados foi realizado por entrevistas com as famílias, entrevistas com técnicos responsáveis pela implantação do projeto e análise de documentos oficiais.

Em consonância com as regras gerais do projeto, voltado para um público pobre, as pessoas entrevistadas viviam em situação precária e de extrema pobreza antes da compra da terra. A esmagadora maioria vivia de empregos temporários e subempregos, com rendas e salários baixos e péssimas condições de vida. Essa situação anterior de precariedade e pobreza extrema acaba resultando em avaliações de que as condições de vida melhoraram com a posse da terra.

Melhorou porque a gente tá trabalhando no que é da gente. (...) De qualquer maneira é melhor porque a gente tá morando no que é da gente. (Projeto Casa de Pedra/PE)

Esse tipo de situação acaba transformando o Cédula em uma “tábua de salvação” (até porque, além da terra, as pessoas recebem um “salário” nos primeiros meses). A “seleção” dos beneficiários muito pobres (até mesmo de origem urbana) é possibilitada por uma falta generalizada de opção de trabalho na região. O sonho de conquistar um pedaço de terra e um trabalho coloca o Cédula como a “única saída”, influenciando a percepção e avaliações sobre possíveis melhorias nas condições de vida.

As condições de moradia como pobre está ótima. Só que, por enquanto, está em estado péssimo, porque não temos fossa, não temos piso na casa, não tem reboco. Ela está só levantada na alvenaria. (Projeto da Coepe/PE).

A prefeitura está interessada na área para fazer reserva. Nós não aceitamos e nem um galpão para agrupar pessoas. Serve é como um galpão para agrupar pessoas; guardar material ou funcionar como escola, colocar pessoas não. (Projeto Chácara/MG)

Mesmo tendo o Cédula como a “única opção”, as pessoas expressaram avaliações bastante negativas em relação à situação de vida nas diversas áreas. Muitos chegaram a afirmar que agora estão com maiores dificuldades do que no passado. As “promessas” não cumpridas, especialmente a não-liberação de recursos para a produção e a instalação de infra-estrutura, estão entre as principais razões desse descontentamento generalizado.

Me queixo que estou pior. Antes tinha mais condições. Num ponto pode até dizer que está melhor, tem a terra para trabalhar, mas não tem os recursos, está pior. (Projeto Fazenda Acary/MG)

A insatisfação é algo recorrente nas diversas áreas pesquisadas, resultado de uma diversidade de razões e motivos, mas a não-liberação de recursos para a infra-estrutura (recursos do Banco Mundial) e para a produção (recursos públicos) é a principal reclamação. Essa falta de recursos – bem como a falta de assistência técnica⁸ – resulta em uma série de problemas que precarizam as

⁸ Inicialmente, o Cédula não previa recursos para assistência técnica, mudança que ocorreu em

condições de vida nas áreas, agravadas pela impossibilidade de enfrentar as dificuldades geradas pela seca (problema sério em toda a região de implantação do Cédula). Muitas pessoas afirmaram que há falta de água até para o consumo humano (os recursos não foram suficientes para construir os projetos de irrigação). Há várias áreas que não possuem nenhum serviço de fornecimento de água potável nas casas porque os recursos não foram liberados.

Por enquanto é só um poço. Se ele não secar, nós temos água. Agora, se ele secar... A água é pra beber, pra lavar, pros bichos beber. (Projeto Casa de Pedra/PE)

E aqui a gente só vê na sede. Então, em nenhum assentamento tem; faz uma prevenção. E tem também a questão da água, a gente, até o momento, não tem nenhum poço e o pessoal bebe água do rio... (Projeto Antônio Conselheiro/BA)

Em todas as dezesseis áreas visitadas, foram relatados em maior ou menor grau problemas relacionados com o acesso a água (falta de água, falta de água encanada e, sobretudo, a espera de projetos de irrigação) e dificuldades de transporte, escola, saneamento básico e saúde. A energia elétrica também é serviço público não disponível para a maioria dos projetos (ou há dificuldade para pagar a conta, quando o serviço existe).

Energia? Tem água, que nós não tem aqui, né? Tem água mas não aqui nas casas. Tem lá no rio, água encanada é que não tem. Energia não tem, energia também não tem. (Projeto São Geraldo/BA)

Apesar de "possuir um lugar para morar" ser visto como algo positivo, existem casos em que, mesmo depois de dois ou três anos de implantação do projeto, as casas não foram construídas porque os recursos não chegaram ou foram insuficientes. Muitas escolas não foram construídas e as crianças não têm transporte para chegar à escola.

Teve dinheiro para fazer as casas e não foram construídas. O mesmo já se encontra na justiça. (Projeto Nossa Senhora de Fátima/PE)

Ficou de chegar o material, as carteiras, ainda essa semana, mas até agora ainda não chegou. Eu espero que até a semana que vem essas carteiras cheguem até aqui. Aí quando chegar, a gente tá pensando de desmanchar essa parede aqui pra aumentar a sala. (Projeto Vale do Paraguaçu/BA)

razão de muitas críticas. Os recursos, no entanto, são escassos e limitados (apenas pelo período de um ano com a possibilidade de renovar por mais um) e os serviços prestados não são de qualidade. A pesquisa constatou muitos erros de orientação técnica, até com projetos completamente fracassados, mas os técnicos não foram responsabilizados porque o serviço é terceirizado e o sistema de monitoramento do órgão público responsável é deficiente.

É importante lembrar que os recursos para a construção e a instalação de infra-estrutura são provenientes do Banco Mundial e deveriam ser disponibilizados desde o início dos projetos. Ao contrário desses problemas de não-liberação ou recursos escassos, de acordo com os depoimentos, não houve grandes dificuldades para liberar o dinheiro após a aprovação do empréstimo destinado ao pagamento da terra, feito pelo banco diretamente ao proprietário.

Um elemento bastante significativo das dificuldades enfrentadas e das precárias condições de vida é o alto índice de desistência do programa. Houve dificuldades para obter informações gerais sobre o Cédula, mas as áreas pesquisadas tiveram altos índices de evasão, chegando em alguns casos a 60% o total de famílias que abandonaram as terras. Os motivos estão diretamente relacionados com dificuldades para sobreviver nas áreas porque não há produção e, conseqüentemente, não há renda, os recursos naturais são escassos ou inexistentes (solos fracos, falta de água etc.), falta infra-estrutura mínima etc.

Negociação e regras do jogo

O Cédula da Terra é concebido e implementado a partir das regras de mercado, especialmente no que se refere à aquisição das terras. Isso significa, em primeiro lugar, que o projeto só pode adquirir áreas que estão à venda. Além de o mercado de terras no Brasil ser incipiente, a pouca disponibilidade de recursos força a aquisição de áreas mais baratas e de baixa qualidade. Não é o preço de mercado das terras que é reduzido pelo processo de negociação (capacidade e poder de barganha dos compradores), mas a baixa oferta e a falta de recursos forçam a aquisição de áreas mais baratas, distantes do mercado e de baixa fertilidade.

O limite de recursos para a compra das terras (o total de recursos é de US\$ 11 mil para cada família, incluindo a terra e a infra-estrutura) leva à implantação dos projetos em regiões menos dinâmicas de terras menos valorizadas, fracas e com sérias restrições de produção. Essas limitações se refletem diretamente na capacidade produtiva e nas condições para cumprir compromissos assumidos, como, por exemplo, o pagamento da terra.

A terra era muito ruim e eu mandei uma carta para a Sudenor dizendo isto! Eles mesmo sabiam disto, mas diziam que o dinheiro era limitado que só tinha aquela propriedade... aquilo é só areão, não dá nada ali. A gente fez projeto de mamona deu uma doença raríssima e perdeu tudo... Quem quer financiar aquilo? (Técnico da Emater/MG)

Quando fomos comprar, teve várias ofertas e as terras melhores a Sudenor não aceitou comprar. E teve de comprar as terras ruins que eram mais baratas, então escolhemos essa... A associação não tem poder de compra. Compra a terra que a Sudenor quer, compra o material na loja que a Sudenor quer. O presidente do Conselho de Política Agrária escolheu a terra e agiu como corretor da fazenda vendida. (Projeto Califórnia I/MG)

A pesquisa confirmou também que as famílias tiveram pouca ou nenhuma influência nas decisões sobre a escolha das áreas e no processo de negociação para determinar o preço da terra. Em geral, a negociação é feita pelos órgãos governamentais responsáveis (rompendo claramente a lógica de mercado, enfatizada pelos defensores desse tipo de programa), que decidem, em última instância, os rumos do negócio, a partir dos limites de recursos (quando não de outras influências como, por exemplo, relações de amizade com o proprietário).

Esse preço que nós pagamos foi feito orçamento com o Idace e realmente, entrando na coisa, eu sou bem sério e acho que o preço dela não era esse agora. (Projeto Jatobá/Raposo/CE)

Apesar de relatos afirmando que os preços baixaram com as negociações, em nenhum caso pesquisado a negociação foi realizada pelas próprias famílias diretamente interessadas. De acordo com os dados da pesquisa, todas as pessoas entrevistadas, até mesmo os presidentes de associação, nos cinco estados, afirmaram não terem participado diretamente da escolha nem da compra da terra, e que as decisões ficam com o órgão local responsável pela implantação do Cédula.

A Sudenor e Emater chegavam com tudo pronto, nossa idéia não valia... (Projeto Chácara/MG)

O valor da terra quem dá é o Idace, não somos nós. Mesmo que a gente diga que a terra nós vamos comprar por tanto, quem valoriza a terra é o Idace. Vêm os técnicos de lá e definem. Daí vem o proprietário se quiser fazer negócio. Agora também a gente pode dar opinião e o valor certo vem de lá. (Projeto Cacimba Nova/Rancho Alegre/CE)

A associação desempenha um papel secundário⁹ quando, segundo as expectativas do projeto, esta e os próprios trabalhadores seriam protagonistas –

⁹ Apesar da fragilidade desse tipo de organização para romper práticas paternalistas e autoritárias, os avaliadores dos Fundos Sociais do Bird constataram que "o desenho participativo funciona melhor quando já existe organização social prévia; nos demais casos este desenho não é capaz, por si só, de assegurar o funcionamento efetivo das estruturas de participação definidas nem de superar o poder das relações sociais tradicionais" (Soares et al., 2001, p. 55).

até nos processos de seleção dos beneficiários¹⁰ – no uso dos mecanismos de mercado. Independentemente da prática de preços mais elevados, segundo o relatório da avaliação preliminar, “foi registrado caso de associação que pressiona os órgãos responsáveis para aceitar a oferta dos proprietários, pois *tinham medo do homem desistir e a gente perder a maior chance de nossa vida para sair desta miséria toda*” (Buainain et al., 1999, p. 120 – grifos no original).

O papel reservado ao órgão oficial seria apenas de apoio, mas o que ocorre é exatamente o inverso. O poder de escolha e decisão fica concentrado nos técnicos dos órgãos oficiais, impedindo processos participativos e educativos, defendidos nos discursos oficiais. O Estado, na prática, não atua como “árbitro”, mas como o principal agente no processo de negociação e determinação do valor da terra. Mesmo havendo ganhos nesse processo, provocando a aquisição de terras a preços mais baixos, isso não foi resultado do protagonismo das associações e das famílias.¹¹

Ele [o proprietário] pediu R\$ 200 mil reais nesse terreno. Mas o Idace disse que uma terra dessa aqui não valia nem um quarto do dinheiro. Aí começou a debater com ele até que ficou nesse ponto de R\$ 74.000,00. (Projeto Cacimba Nova/Rancho Alegre/CE)

A comissão levou primeiro a Sudenor para conhecer a fazenda, pra ver se comprava e depois os trabalhadores para ver se agradava. Aí a Sudenor acompanhou. (Técnico de área/MG)

As dificuldades de participação são agravadas pela situação das famílias e pela falta de conhecimento. A possibilidade de mudança de vida deixa as famílias ansiosas para adquirir a terra. Elas se dispõem a “negociar por qualquer preço” – afinal a capacidade de pagamento é um problema a ser “resolvido” posteriormente (a demanda imediata é adquirir a terra). Esse imediatismo é aguçado diante da escassez de recursos disponíveis (as famílias sabem que há poucos recursos para muitos que querem participar, e atrasar na negociação pode significar exclusão do projeto) (cf. Buainain et al., 1999).

¹⁰ De acordo com o discurso oficial, o Cédula da Terra “é um programa que se funda na idéia de auto-seleção dos beneficiários, ou seja, o Programa não seleciona os participantes, apenas define as características básicas da população de possíveis beneficiários e as condições de acesso” (Teófilo, 2000, p. 15).

¹¹ A equipe da avaliação preliminar constatou que houve uma participação efetiva das prefeituras “na arregimentação de beneficiários e viabilização dos projetos” o que, mesmo sendo uma presença oficial, “não exclui a possibilidade de uso das associações nas campanhas eleitorais” (Buainain et al., 1999, p. 235).

Por outro lado, há uma dificuldade real de participação porque as pessoas não conhecem “as regras do jogo”. As pessoas entrevistadas revelaram que não têm conhecimento sobre elementos básicos do projeto. Isso fica bastante evidente quando indagadas sobre as condições para o pagamento do empréstimo. Com exceção do prazo de carência e de liquidação (alguns ainda mantêm a informação de que o prazo é de dez anos), ninguém soube dizer sobre taxas de juros, nem mesmo o valor da primeira prestação (que estava prestes a vencer na época da pesquisa) ou alternativas diante da impossibilidade de pagamento.

... faltava informação porque não era dado espaço para discussão, ou era assim ou ficava sem... (Projeto Califórnia I/MG)

... o povo tinha medo até mesmo de falar... se falasse, ia para a rua. E o povo ficou calado, deixou tudo acontecer. (Projeto São Geraldo/BA)

Essa realidade resulta em um desequilíbrio enorme no processo de negociação, explicando a presença marcante dos órgãos públicos no processo de compra das áreas. Tal desequilíbrio também foi verificado na avaliação preliminar: “em todas as situações arroladas, a negociação é desigual. Os interessados encontram-se divididos em direitos desiguais em face do mercado de terras e a suposta informação plena é uma ficção” (Buainain et al., 1999, p. 121).

As pessoas entrevistadas afirmaram ainda que os proprietários só aceitam negociar com o órgão público responsável, inviabilizando qualquer processo participativo. A disposição de vender a terra está baseada na garantia dada pela presença do governo (o programa é de responsabilidade do Estado, portanto confiável o suficiente para garantir um bom pagamento da terra). Também para os proprietários, o principal agente é o Estado, minando completamente a noção de um “mecanismo de mercado”.

Se, por um lado, essa situação explica a forte presença e a intervenção do Estado, por outro retira toda a lógica de um mecanismo de mercado, demonstrando as falhas de origem desse tipo de projeto. De acordo com a equipe de pesquisa da avaliação preliminar, “tudo indica que para os proprietários o comprador é o Estado” (Buainain et al., 1999, p. 277). Isso torna falacioso o argumento de que a “reforma agrária de mercado”, diferentemente das desapropriações, não necessita da atuação do “Estado em todas as fases do processo” (Teófilo, 2000, p. 8).

Participação e cidadania

Uma das diretrizes básicas do Banco Mundial para o financiamento de programas “sociais” é o incentivo à participação das pessoas e grupos sociais

diretamente envolvidos nos projetos. Por outro lado, para ter acesso ao financiamento do Cédula da Terra, as famílias sem terra devem estar organizadas em uma associação comunitária, legalmente constituída (*a priori* um espaço de participação e tomada de decisões) e por meio dela encaminhar a solicitação de financiamento.

A avaliação preliminar já havia constatado uma série de problemas relacionados com a formação e as decisões dessas associações, até mesmo a influência e a participação de políticos locais e proprietários de terras na sua organização e criação. Esses problemas são recorrentes nos depoimentos das pessoas entrevistadas. Apesar da importância da associação, a maioria das pessoas afirmou que têm pouca participação e são freqüentes os casos de desvio de recursos, imposição de lideranças (inclusive por autoridades locais), decisões tomadas externamente (tipo de investimentos, formas de organização etc.) e impostas ao grupo via associação etc.

As pessoas não foram organizadas, foram juntadas para viabilizar o projeto... e depois criaram associação destas pessoas, que não tinha passado em comum e sem confiança uns nos outros. (Técnico de área/MG)

Os dados da pesquisa de campo demonstram ser equivocado e falacioso o discurso oficial que enfatiza que "as associações tem total autonomia para tomar as decisões sobre a utilização dos recursos financiados e sobre a estratégia produtiva a ser seguida, inclusive a distribuição de terras entre as famílias sócias e o uso das terras comuns e das parcelas individuais" (Teófilo, 2000, p. 15).

A associação não funciona, nunca funcionou. O presidente não comparece e não divide a responsabilidade com o vice. Não há participação. O presidente não tem um pé de planta aqui, a prefeitura que escolheu as pessoas. Os papéis da associação são tudo com o prefeito, até os livros de ata, os recibos. (Projeto Fazenda Amaralina/MG)

A ausência dessa autonomia tem várias causas, entre elas a falta de prática e de capacitação para o exercício associativo. Apesar de, em todas as áreas pesquisadas, terem sido oferecidos cursos de associativismo, estes não foram capazes de formar identidade de grupo e espírito associativo entre as famílias do programa. Embora os gestores do Cédula e do Bird enfatizem a busca de "autonomia dos beneficiários na definição de subprojetos comunitários (...), em geral não há a ênfase nem os recursos necessários para a capacitação de populações de baixa renda para o exercício da gestão e da autonomia. A avaliação geral é de que as atividades de capacitação, quando previstas, têm sido deficientes" (Soares et al., 2001, p. 67-68).

A relação da Sudenor, como executora, se torna muito autoritária e eles têm medo de alguns técnicos... o processo não teve uma metodologia apropriada para fomentar uma participação plena. (Técnico da Emater)

Além desses problemas com a associação, de acordo com os relatos estão ocorrendo imposições para realizar investimentos coletivos. Os órgãos públicos responsáveis pela implantação do Cédula nos estados determinaram que cada área deve fazer lavouras coletivas (as quais ficam sob a responsabilidade da associação).¹² O objetivo fundamental dessas áreas coletivas é a implantação de culturas comerciais, voltadas para o mercado, para garantir o pagamento do empréstimo para aquisição das terras.

Se uma área coletiva dessas conseguir pagar a terra – que eu acho que paga e sobra, pelo menos essa de lá – eles começam a acreditar mais. Agora, isso a gente tem de fazer na prática, porque não é discutindo que a gente vai fazer com que eles acreditem nisso. Discutindo ele vai reagir, vai ficar preso. (Técnico do CDA/BA)

Além da imposição (ou justamente por causa dela) de investimentos coletivos, as lavouras comunitárias funcionam à base de pagamento de diárias. Há recursos do subprojeto de infra-estrutura destinados a esse tipo de pagamento, transformando o trabalho comunitário ou coletivo em uma forma de remuneração para dividir os recursos alocados para a manutenção inicial das famílias nas áreas. Cada projeto organiza sua forma de trabalho, mas, em geral, cada pessoa trabalha entre dois e três dias por semana no investimento comunitário. Esse trabalho é remunerado pelo sistema de diárias (segundo depoimentos o valor fica entre 5 e 7 reais por dia), reproduzindo a lógica da exploração pelo assalariamento rural.

A prática de recompensar quem trabalha nos empreendimentos coletivos com pagamento de diárias transforma as pessoas em “assalariados” ou “empregados” de sua própria associação ou comunidade. As pessoas, em primeiro lugar, não se apropriam do processo porque estão sendo pagas para fazer um serviço, na mesma lógica de qualquer assalariamento. Em segundo lugar, as pessoas não se apropriam do próprio investimento porque este não lhes pertence, pois é visto como “da associação” ou “do órgão responsável”.

O dinheiro do SIC que a gente tem só é para um plantio para comprar mudas de café, de coco e tal. Então se a gente vai plantar a gente recebe, e se não vai plantar a gente não recebe. A limpa do café mesmo ninguém recebe. A gente trabalha de graça porque é nosso mesmo. (Projeto São Geraldo/BA)

Todo esse processo acaba sendo autoritário porque impõe determinadas práticas e valores. As pessoas não podem ser forçadas a desenvolver ativida-

¹² Essa imposição de áreas coletivas não foi encontrada nos projetos pesquisados no Ceará. As áreas coletivas decorrem das decisões das famílias que adquiriram terras pelo Cédula da Terra, a exemplo do que já ocorre nos assentamentos de reforma agrária, que incorporaram esse elemento cultural na sua organização.

des (empreendimentos coletivos) ou viver de forma que não estão acostumadas (aglomerados em agrovilas)¹³ só porque participam em determinado programa de empréstimo.

Esse tipo de imposição é frontalmente contrário à própria "lógica do livre mercado" e à organização social baseada na competitividade e na eficiência, bases filosóficas do Cédula da Terra. É também contrário à lógica do *empowerment* ("empoderamento") comunitário (Banco Mundial, 2001 b, p. 35), tão defendido pelo Banco Mundial, porque impede processos sociais capazes de constituir cidadãos livres e autônomos.

Os dados da pesquisa revelam que, em geral, esse tipo de organização da produção está se tornando um verdadeiro fracasso. Além de não produzir o suficiente para pagar as prestações, a imposição do "trabalho coletivo" acaba funcionando como desestímulo a práticas comunitárias de ajuda e cooperação, causando um duplo prejuízo (social e econômico) às famílias contempladas pelo Cédula.

Produção e pagamento da dívida

A realidade das áreas pesquisadas é bastante diversa, especialmente em relação a condições e qualidade dos solos (fertilidade, profundidade, relevo etc.) e disponibilidade de outros recursos naturais como, por exemplo, a água. Apesar dessa diversidade, os dados levantados permitem perceber aspectos similares nos diversos depoimentos, revelando um quadro de problemas e precariedade nas áreas pesquisadas e, claramente, uma dificuldade generalizada para pagar as prestações da dívida com a compra da terra.

Em relação à qualidade das terras, os depoimentos são bastante diversos, alternando entre avaliações de que as terras "são boas", passando por avaliações do tipo "uma parte é boa e outras são fracas", até afirmações de que a terra "é inviável" para garantir o sustento das famílias. Em geral, as pessoas revelaram dificuldades com o trato da terra, especialmente no cultivo dos lotes individuais (falta de assistência técnica e recursos para investimentos estão entre os principais problemas apontados).

As estiagens na região Nordeste, que são uma constante, e sérias limitações relacionadas com a qualidade das terras adquiridas (baixa fertilidade,

¹³ Além da organização produtiva (divisão em lotes individuais e áreas coletivas), os órgãos executores impõem determinada forma de organização social com a construção de agrovilas (as casas não são localizadas nos lotes como é a cultura camponesa), para facilitar (baratear) a implantação de infra-estrutura (energia elétrica, estradas, escola etc.).

pouca profundidade do solo, presença de pedras, terras impróprias para diversas culturas, áreas localizadas em florestas protegidas por leis ambientais etc.) também fazem parte das dificuldades encontradas:

Nossa terra não é apropriada para assentamento. Você vê que tem 55 alqueirão e desse total não há cinco alqueires que realmente serve para a lavoura. O mais é alto, pedra. Eu acho que houve interesse para se tirar proveito. (Projeto São Geraldo/BA)

A lógica do Cédula "obedece ao mercado" de terras, no qual se pressupõe demanda e oferta. Os recursos disponibilizados (e as condições de pagamento das famílias) não permitem, no entanto, comprar terras boas e mais valorizadas. O Cédula acabou sendo implantado em regiões com terras de baixa qualidade e de difícil acesso a recursos naturais indispensáveis à prática agropecuária. O limite de recursos para a aquisição das áreas, em geral, leva à implantação dos projetos em regiões menos dinâmicas, comprando terras menos valorizadas, portanto fracas e com sérias limitações de produção.

Com tal estratégia de localização (planejada ou acidental) crescem as dificuldades, tanto de produção como de circulação dos produtos, nos projetos do Cédula. Conseqüentemente, a produção agropecuária em diversas áreas visitadas é basicamente para a subsistência, onde o pessoal procura aproveitar o potencial das terras (em geral, pequenas quantidades e de baixa qualidade).

As famílias vivem, na sua maioria, com dificuldades financeiras, produzindo uma quantidade relativamente pequena de produtos para o mercado local, e a maior parte é para autoconsumo. Os relatos afirmaram que a produção dos lotes individuais não gera renda suficiente nem mesmo para a sobrevivência, impedindo qualquer tipo de capitalização e novos investimentos produtivos.

Diante dessas dificuldades, as famílias entrevistadas revelaram várias estratégias de sobrevivência como, por exemplo, a venda de dias de serviço (a mais utilizada, consistindo no trabalho rural temporário em fazendas da região) e a obtenção de empregos fora da propriedade (trabalhos domésticos, comércio etc.).

Muitos trabalham fora, trabalham para poder fazer uma feirinha, né? Tem muitos aqui que até hoje não tem nada. (Projeto São Geraldo/BA)

Ou então, quando não tem, a gente trabalha no alugado também; se vira de qualquer jeito para arrumar a bóia. (Projeto Nossa Senhora de Fátima/PE)

A produção agropecuária não está possibilitando a tão almejada inserção competitiva das famílias no mercado. O Cédula da Terra não cumpre, portanto, a sua missão de inserir as pessoas no mercado, possibilitando a produção e a geração de renda no meio rural. Acaba, ao contrário, reproduzindo situações de precariedade que forçam ao assalariamento de membros da família para sobreviver.

O que produzimos não dá para sobreviver, a agrovila está toda abandonada... (Projeto Fazenda Amaralina/MG)

Dentro destes três anos a produção foi a pior que já vi em todo tempo que conheço agricultura. (Projeto da Mata Fresca/CE)

O problema se repete na produção dos investimentos coletivos, os quais recebem um volume maior de recursos para a construção de infra-estrutura (como os projetos de irrigação), investimento em insumos e serviços de assistência técnica. O objetivo desses investimentos coletivos é produzir (monoculturas em escala comercial) e gerar renda para o pagamento da terra, mas isso não está ocorrendo por diversos problemas que impedem a produção coletiva.

Os órgãos responsáveis direcionam parte significativa dos recursos destinados à infra-estrutura para viabilizar a produção dessas áreas, deixando os lotes individuais em segundo plano. Os lotes coletivos são o espaço produtivo privilegiado, sendo considerado o lugar onde devem ser feitos os maiores investimentos em tecnologia (projetos de irrigação, por exemplo) e assistência técnica. Tais investimentos, no entanto, estão provocando novos prejuízos para as famílias que não conseguem (por diversos motivos, inclusive por má orientação técnica) produzir o suficiente para garantir o pagamento das dívidas com a compra da terra.

... esses investimentos comunitários pra área comunitária deveria ser administrado pra ele ser o retorno do pagamento da terra. Ele daria condição de o valor que vem pra o investimento comunitário, se fosse investido direitinho no que é viável pra aquela área, se ele for bem planejado e bem administrado, ele dá condição de retorno para pagar o valor que comprou a terra. Agora, a sustentação dessas famílias, tem que pensar nos lotes individuais. (Técnico de campo/BA)

Das dezesseis áreas pesquisadas apenas duas não relataram problema de natureza diversa com relação a esse tipo de iniciativa. Os problemas que vão desde a imposição (pelos órgãos responsáveis) dessa forma de organização da produção, passando por atraso na liberação dos recursos necessários, até orientações técnicas equivocadas, colocam sérias barreiras na viabilização de tais iniciativas.

Disseram que tinha que ter essa área coletiva. A área individual é de vinte e um hectares, decidido pela Sudenor. Foi projeto deles desde o início. Queríamos um motor a diesel por causa da energia e a Sudenor não aceitou. Hoje estamos com a dívida na Cemig e com a energia cortada, sem poder pagar e sem irrigação. O que colhemos não dá para pagar a dívida da energia, em torno de três mil e tantos reais. 50% das coisas são eles quem decidem. Não fazem o que queremos. (Projeto Fazenda Acary/MG)

Os relatos permitem concluir que pouquíssimas famílias contempladas com o Cédula da Terra têm conseguido obter renda suficiente para sua alimentação

e sobrevivência. A maioria nem sequer produz para o sustento familiar, quanto mais para fazer poupança ou reserva para o pagamento das prestações do financiamento do imóvel. Apesar de todas as peculiaridades e particularidades de cada projeto, há praticamente unanimidade em afirmar que não existem condições para efetuar o pagamento das primeiras parcelas do empréstimo.

Quando é muito eu vendo um pouco para ajudar no custo da casa. Tiro da despesa e da semente para tornar a plantar de novo da mesma planta... Às vezes, eu vendo uma parte e outra parte eu deixo para alimentar as criações. Eu levo a vida assim. (Projeto São Geraldo/BA)

Apesar de desconsiderar as denúncias e os questionamentos sobre as possibilidades de pagamento das terras, os órgãos responsáveis já esperavam por essa situação e conseqüente inadimplência. O então presidente do Incra, Milton Seligman, em visita ao Maranhão, em 1997, "reconheceu que há dúvidas no governo se os assentados pelo projeto Cédula da Terra vão ser capazes de quitar o financiamento – daí por que o programa está sendo lançado em caráter experimental".¹⁴

A pesquisa de campo coincidiu, na Bahia, com o processo de "repactuação" dos contratos com o prazo da primeira prestação em vencimento. De acordo com informações extra-oficiais, essa repactuação abarcou mais de 49 áreas, prorrogando o prazo de vencimento e mudando as condições de pagamento. Apesar de os casos serem renegociados individualmente, os pagamentos estão sendo escalonados, colocando quantias menores nos primeiros anos, transformando esses pagamentos, conforme expressou um técnico, em "uma coisa quase simbólica, que é para dar fôlego para eles". A pesquisa de campo não teve acesso aos documentos, mas o processo de alongamento é revelador das dificuldades das famílias para cumprir os propósitos do Cédula.

Não vieram cobrar e ninguém tem condições de pagar e o povo fala que não vão pagar essas terras... Se o recurso sair vamos movimentar para pagar, se não sair... (Projeto Califórnia I/MG)

Apesar do desejo de pagar, as pessoas entrevistadas foram unânimes em afirmar que não terão condições de cumprir o compromisso assumido e pagar a primeira prestação. A impossibilidade de qualquer tipo de pagamento foi recorrente em todos os depoimentos, não deixando dúvidas sobre a situação de precariedade nas áreas pesquisadas.

A terra é para pagar. Também ele [presidente da associação] não disse quando era pra pagar. (...) Só que eu não acho condição para pagar e nem a terra tem. (Projeto Jatobá/Raposo/CE)

¹⁴ Jornal *O Estado do Maranhão*, 16.9.1997.

A dificuldade de obter renda não é resultado apenas das condições estabelecidas para os empréstimos (juros, taxas, prazos etc.), apesar de elas serem absolutamente inadequadas para a realidade e o propósito do projeto. Os problemas encontrados são parte de uma diversidade de fatores, até mesmo da falta de produção, comprometendo completamente o sucesso desse tipo de projeto.

Não tem ninguém que tem condições de pagar a dívida. (Projeto Fazenda Amaralina/MG)

Há quatro anos estamos aqui, se fosse para pagar agora não teríamos, como? Se nem para comer bem dá! (Projeto Fazenda Amaralina/MG)

A falta de produção e de renda é resultado de uma combinação de fatores como terras fracas (falta de recursos para a compra de áreas melhores), falta de investimentos e de orientação técnica (quando esta não é equivocada), precariedade de recursos naturais (falta de chuva, de água etc.). Em outras palavras, as famílias contempladas, além de continuarem na miséria, estão impossibilitadas de pagar as dívidas contraídas com a compra da terra. Isso ficou muito claro em todos os depoimentos, mas é significativo quando uma pessoa declarou: "antes não tinha nada e não devia. Hoje não tenho nada e estou devendo. Hoje tenho o terreno, mas a dívida também" (Projeto Fazenda Acary/MG).

Conclusão

Apesar de afirmarem que houve melhora em relação à situação anterior, as condições de vida nas áreas pesquisadas são muito precárias. As famílias não conseguem produzir o suficiente para a própria sobrevivência, o que tem forçado o assalariamento de membros do grupo familiar.

Muitas das propriedades adquiridas possuem terras ruins porque os recursos disponíveis não permitem comprar áreas de boa qualidade. Por outro lado, um gasto maior com a compra de terras melhores significa não ter recursos para investimentos, transformando o teto (montante de recursos) disponível num problema insolúvel.

As dificuldades não se reduzem a problemas de ordem natural (baixa fertilidade dos solos, falta de chuvas etc.), mas são resultados inerentes à própria lógica interna do projeto. A racionalidade do Cédula pressupõe uma realidade histórica que não existe. As pessoas lutam para sobreviver e têm sérias limitações (educação, capacitação, saúde) que não são solucionadas com o simples acesso à terra (apesar de esse ser o sonho fundante das famílias con-

templadas). É imprescindível serviços de assistência técnica – de qualidade e por um período considerável de tempo –, o que não existe no desenho dos projetos (tais limitações não são resolvidas com mecanismos de mercado).

Os problemas são ampliados pela falta ou atraso na liberação de recursos, tanto dos projetos para construção de infra-estrutura (recursos do Banco Mundial) como de recursos para a produção (recursos públicos para crédito agrícola). Esses atrasos estão presentes em todas as áreas pesquisadas, comprometendo seriamente a capacidade produtiva das famílias. As dificuldades encontradas geram um quadro de precariedade (não há produção, não há infra-estrutura básica adequada etc.), explicitando as razões por que as pessoas foram unânimes em afirmar que não conseguirão pagar as dívidas (nem mesmo a primeira parcela).

O quadro dramático de pobreza não se resolve com nenhum tipo de “mecanismo de mercado” (mesmo porque nem é isso que está em andamento no Nordeste), muito menos com uma linha de crédito para a compra de um pedaço de terra. É fundamental reforçar a luta por uma reforma agrária ampla, capaz de mudar a correlação de forças políticas e a exclusão social, abrindo caminho para um verdadeiro desenvolvimento do Brasil.

Bibliografia

- BANCO Mundial. *Project Appraisal Document for the Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project*. Washington, D.C., April 1997. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000009265_3970716145511>
- _____. *The theory behind market-assisted land reform*. 6 Feb. 2001a. Disponível em: <<http://wbln0018.worldbank.org/networks/essd/icdb.nsf>>.
- _____. *Rural Development Strategy and Action Plan for the Latin America and the Caribbean Region*. Washington, D.C., September 2001b. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>.
- BUAINAIN, Antônio Márcio et al. *Avaliação preliminar do Cédula da Terra*. Campinas, Unicamp/Nead, 7 jun. 1999. (Mimeo.).
- 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. 247-76, Aug. 1999.
- JUNGMAN, Raul. *Banco da Terra: relatório de recomendações do Painel de Inspeção do Banco Mundial sobre o Projeto Piloto Cédula da Terra*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 1999.

- NAVARRO, Zander. *O projeto-piloto "Cédula da Terra": comentários sobre as condições sociais e político-institucionais e seu desenvolvimento recente*. Porto Alegre, Nead, ago. 1998. (Mimeo.).
- REIDENGER, Jeffrey M. *Market-based land reform: an imperfect solution*. Texto apresentado na International Conference on Agrarian Reform and Rural Development, Tagaytay City, Filipinas, 5 a 8 de dezembro de 2000.
- SOARES, Maria Clara Couto et al. *Relatório Geral II: análise da experiência dos Fundos Sociais e Ambientais no Brasil*. Brasília, Banco Mundial, ago. 2001.
- TEÓFILO, Edson. *Brasil: novos paradigmas para a reforma agrária*. Brasília, Cepal/Nead, set. 2000. (Mimeo.).
- VICTOR, Andréa Dias; SAUER, Sérgio. *Estudo sobre a política do Banco Mundial para o setor agrário brasileiro com base no caso do Programa Cédula da Terra*. Relatório de pesquisa (versão preliminar). Brasília, abr. 2002. (Mimeo.).
- VIGNA, Edélcio; SAUER, Sérgio. Os financiamentos dos programas agrários e agrícolas do BIRD e do BID para o Brasil. In: BARROS, Flávia (Org.). *As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos*. Brasília, Rede Brasil, 2001. p. 131ss.
- WOLFF, Luciano; SAUER, Sérgio. O Painel de Inspeção e o caso do Cédula da Terra. In: BARROS, Flávia (Org.). *Banco Mundial, participação e responsabilidade: a experiência brasileira com o Painel de Inspeção*. Brasília, Rede Brasil, 2001. p. 159 ss.

APRENDENDO A PARTICIPAR¹

Mônica Dias Martins

Na América Latina contemporânea, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) é uma das forças mais combativas. Durante a ditadura militar, no sul do Brasil ocorreram grandes mobilizações de agricultores e as primeiras ocupações de terra, em 1979. Apoiado por entidades religiosas, políticas e sindicais, o movimento espalhou-se por todo o país, enquanto a reforma agrária retornava à agenda política, no período da redemocratização.² O MST tornou-se, nos anos 1990, uma organização popular em que milhares de ativistas lutam por terra com “paixão revolucionária”.

Solidariedade, justiça social e autonomia são seus valores éticos fundamentais. Relações cooperativas e planejamento coletivo caracterizam os assentamentos rurais. Foram estabelecidos um jornal mensal para comunicar suas idéias, um sistema educacional e um processo de formação político-ideológica. Em alguns grupos vem emergindo uma nova consciência da necessidade da propriedade social dos meios de produção. Suas ações consolidaram uma aliança com sindicatos de trabalhadores e movimentos urbanos para unificar a luta por transformações sociais.

¹ Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no XXI Congresso da Latin American Studies Association, em 1998, e publicada na revista *Latin American Perspectives*, em setembro de 2000, e no livro *The Concept of Other in Latin American Liberation* (Gogol, 2001).

² Particularmente importante na literatura é o debate sobre o significado e a viabilidade da reforma agrária brasileira nesse período (Contag, 1982; Carvalho & D'Incao, 1982; Figueredo, 1984). Durante a chamada Nova República, várias entidades organizaram a Campanha Nacional pela Reforma Agrária para coordenar as propostas e mobilizações populares (CNRA, 1987).

A experiência do MST enseja uma reflexão sobre a mudança social: o que é participação? A participação tem sido uma prática social, um procedimento pedagógico e um ato político. Para os sem-terra, esse processo de aprendizagem inicia-se com as ocupações, prospera com o modo de vida e trabalho coletivo nos acampamentos e assentamentos, se fortalece através de atividades educacionais concebidas e exercitadas nas escolas e brigadas e se expande na elaboração de um projeto alternativo para todos os brasileiros.

Meu propósito é, após uma breve análise do controvertido conceito de reforma agrária, examinar a prática de participação do MST, enfocando esses quatro elementos que constituem um todo. Apresento as principais características de suas ações e perspectivas de resistência ao neoliberalismo bem como seus esforços para construir uma nova sociedade.

Reforma agrária, um processo contraditório

A reforma agrária não é necessariamente radical. A administração Kennedy e a Aliança para o Progresso pressionaram os governos latino-americanos a empreender programas de reforma agrária. No Brasil, durante a presidência de João Goulart (1962-1964), ocorreram grandes mobilizações pela reforma agrária, tida como um elemento-chave para democratizar a estrutura social do país. No período da ditadura (1964-1985), os militares a consideraram uma questão de segurança nacional, estratégica para o desenvolvimento capitalista. E, ainda, a reforma agrária foi utilizada como uma política estatal para restringir as lutas por terra. Mas ela também teve importante papel nas mudanças estruturais em países como México, Cuba, Chile, Nicarágua e Peru, entre outros.³

Assim, a reforma agrária pode ser mais bem definida como um processo contraditório de transformação das relações de produção e poder que depende, em sua formulação e realização, da correlação de forças políticas e do curso específico da luta de classes (Martins, 1994). O presente conceito reforça os vínculos entre as condições econômicas, políticas e ideológicas, opondo-se à visão fragmentada da reforma agrária: ora uma questão econômica, ora uma política social, ora um problema ideológico.

A reprodução de uma classe de "pequenos produtores" pelo acesso à propriedade da terra está ocorrendo em uma conjuntura de proletarização no campo. Essa contradição ajuda a explicar por que a reforma agrária não pode

³ Jacques Chonchol em "O desenvolvimento rural e a reforma agrária na América Latina" (1990, p. 3-12) analisa as políticas adotadas pelos governos no continente entre 1950 e 1980.

ser rotulada como “conservadora” ou “revolucionária” *per se*. A resposta é complexa e nos leva a analisar a reforma agrária enquanto um movimento real no qual as classes sociais são as forças vivas que impulsionam esse processo. Seu caráter capitalista ou socialista deve ser considerado no contexto de uma nova proposta emergindo das mãos e mentes de milhares de acampados e assentados; uma proposta antagônica ao projeto das elites agrárias.

A polarização em torno de como fazer a reforma agrária se manifesta particularmente na elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária (1985) e na votação da Constituinte (1988), configurando dois modelos que expressam o confronto capital-trabalho. Estes divergem quanto à propriedade dos meios de produção (individual ou coletivo) e ao processo de distribuição da riqueza (acumulação privada de capital ou acumulação social de capital e o desenvolvimento das forças produtivas).⁴

A proposta das organizações patronais defende os interesses individuais e a propriedade privada. Semelhante à clássica redistribuição agrária, realizada mediante o parcelamento da terra em pequenas unidades, o “modelo de apropriação privada” promove a modernização agrícola, ficando o processo produtivo dos assentados sob o controle de agroindústrias. Na década de 1970, esse modelo foi implementado limitadamente sob a ditadura militar por meio dos projetos de colonização. O chamado colono ou parceleiro “recebia” títulos individuais de propriedade que lhe permitiam pleitear crédito e tecnologia. Como encontrava-se isolado e as decisões sobre “o quê” e “como” produzir ou para “quem” e “quando” vender seus produtos eram impostas por instituições e políticas governamentais, os maiores benefícios destinavam-se ao setor agroindustrial hegemônico.

A proposta dos trabalhadores baseia-se em relações cooperativas entre os produtores diretos. Cabe a estes o controle e a direção do processo produtivo, estabelecendo padrões alternativos de propriedade e uso da terra, de organização do trabalho e da produção. O “modelo de apropriação social” pressupõe estruturas democráticas de gestão do assentamento. Portanto, não é simplesmente uma redistribuição de terra para incorporar mais produtores ao sistema capitalista, mas envolve alterações em toda a realidade agrária, ou seja, nas relações de produção, de poder e culturais.

Os grandes proprietários rurais tendem a opor-se a formas associativas de propriedade, produção e trabalho. Estes parecem conscientes de que tais experiências podem expandir-se da esfera local para a nacional e consolidar no-

⁴ Uma abordagem teórica dos dois modelos de reforma agrária encontra-se em Martins (1997, p. 57-71).

vas práticas de organização social e participação política, enfraquecendo os direitos de propriedade privada. Para o jurista e apoiador da União Democrática Ruralista (UDR), Miguel Reale Júnior: "Desde o final da Segunda Guerra Mundial até nossos dias, constatamos o fato de que não existe o caos fundiário no Brasil, mas sim uma perfeita coerência entre a estrutura de posse e uso da terra com o sistema econômico-social e a ideologia neoliberal implantados neste país" (SRB, 1985, p. 9).⁵

Mesmo antes de o MST tornar-se influente em âmbito nacional, os líderes da burguesia agrária pareciam cientes de que a proposta de reforma agrária dos trabalhadores estava comprometida com mudanças econômicas, sociais e políticas.⁶

A estratégia política do MST

A prática complexa do MST levanta uma questão central: como pode uma organização camponesa – segundo muitos intelectuais e políticos, uma categoria em "extinção" – desafiar o mercado "livre" e sua ideologia, o neoliberalismo? Uma abordagem das classes sociais permite compreender os limites e as possibilidades da proposta de reforma agrária do MST perante o clássico modelo redistributivo, a legislação e a política do Estado brasileiro. O desenrolar da batalha entre as duas propostas antagônicas de reforma agrária, iniciado nos anos 1980 mas ainda em curso, é a chave para entender como o MST tornou-se uma importante fonte de resistência ao projeto neoliberal. Em suma, o confronto pode ser expresso em termos da dualidade privatização *versus* ocupação.

Ocupando a terra

O MST desenvolveu uma eficiente estratégia de pressão sobre o Estado: ocupações em massa e contínuas da terra. Pelo Estatuto da Terra de 1964, uma propriedade privada pode ser desapropriada quando não é cultivada, em

⁵ A UDR, organização dos empresários rurais, foi criada em 1986 e tornou-se conhecida pela violência de suas ações, contratando pistoleiros e mantendo um exército privado para defender a propriedade (Bruno, 1987).

⁶ No início da década de 1960, os proprietários rurais assustaram-se com um forte movimento pela reforma agrária, especialmente no Nordeste. Essa foi uma das causas do golpe militar de 1964 e da brutal repressão às organizações populares. Na época, a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e as Ligas Camponesas estavam mais preocupadas com a redistribuição de terras do que com a organização do processo produtivo (Silva, 1971).

caso de conflito entre proprietário e trabalhadores, ou de dano ambiental. Assim, a ação direta do MST apóia a disposição constitucional e vice-versa. Tal estratégia tem igualmente se mostrado efetiva para revelar a concentração fundiária no Brasil, como causa da maioria dos atuais problemas: a degradação ambiental, o êxodo acentuado para os centros urbanos, o desemprego e o subemprego que, não raro, levam à marginalidade, à pobreza e à fome de grandes contingentes, a crescente desigualdade social e regional, a dominação política que desqualifica o trabalhador rural como cidadão, o constante clima de violência e insegurança.

O processo de ocupação, chamado *a festa* pelo Movimento, tem um significado especial para os próprios sem-terra. A decisão de apoderar-se de uma propriedade privada e nela estabelecer-se não é fácil: requer maturidade, coesão, disciplina e esperança. Essa ação direta transforma “camponeses passivos” em atores sociais, lutando por reforma agrária e participação política. Eles agora se autodenominam “trabalhadores livres”. Buscam afirmar sua capacidade como produtores de bens materiais e culturais, negada quer pelo latifúndio “tradicional” quer pelo “moderno” complexo agroindustrial.

Ameaçadas, as elites dominantes reagem com violência e argumentam que as ocupações são ilegais. Segundo elas, a tomada das terras provoca uma quebra de autoridade na sociedade brasileira. Para manter a ordem pública, representantes do Estado respondem ao que é considerado uma sabotagem às instituições democráticas, processando os líderes do Movimento. O que está sendo desafiado com essas ações? Basicamente, os direitos de propriedade privada e o discurso neoliberal. Tais ações também questionam os compromissos do governo com os ajustes estruturais impostos pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

A “reforma agrária de mercado” foi proposta pelo Banco, em 1995, como solução para países em desenvolvimento politicamente instáveis. Entretanto, a intensidade das ocupações de terra e a radicalização dos conflitos levaram o Brasil a ser incluído no referido programa.⁷ No ano de 1996, foi celebrado um acordo entre o Banco Mundial e o governo federal para iniciar, no Ceará, o projeto-piloto de “reforma agrária de mercado”. Além de a administração estadual ser controlada pelo mesmo partido do presidente, outra razão para a

⁷ O documento *Reforma Agrária de Mercado*, discutido na Conferência para a Agricultura do Banco Mundial, em 1995, afirma que “a falta de distribuição de terra gera uma situação política instável, com desemprego rural, desordens civis e violência armada em muitos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil”; e continua: “houve um interesse duradouro em promover a reforma agrária no Nordeste brasileiro, com uma das piores distribuições de renda do mundo” (Governo do Estado do Ceará, 1995).

escolha do Ceará parece ter sido o grande número de desapropriações de terras, resultado das ocupações e das práticas cooperativas coordenadas pelo MST (Martins, 1994). Esse programa visa tornar a reforma agrária um negócio privado, estimulando o mercado fundiário como um ambiente adequado para trabalhadores sem terra e proprietários rurais negociarem em condições de "igualdade".

Apesar das tentativas do Banco Mundial e do governo brasileiro de privatizar a reforma agrária, da repressão policial, das campanhas difamatórias da mídia e dos esforços de cooptação, o MST mantém as mobilizações de massa ocupando propriedades improdutivas e prédios públicos. Segundo o Movimento, as ocupações de terra aumentaram de 119 em 1990 para 505 em 1999, totalizando 2.210 nesse período. Nos primeiros meses de 2000, trinta mil trabalhadores rurais ocuparam 250 latifúndios e prédios da Receita Federal em 21 cidades (Direção Nacional do MST, 2000). Em setembro do mesmo ano, ocuparam as agências do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e a fazenda do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Imediatamente, o Exército foi enviado para proteger a propriedade e o ex-ministro da Reforma Agrária declarou "guerra" ao MST, utilizando intensa propaganda e medidas limitando o crédito destinado aos assentamentos.

Ocupação e produção são parte integrante da estratégia do MST contra o neoliberalismo.

Vivendo e trabalhando coletivamente

O assentamento é concebido como uma unidade econômica e não apenas uma propriedade legal. De fato, a produção e o gerenciamento têm sido aspectos cruciais para implementar a proposta do MST: a cooperação agrícola. Segundo sua própria definição, a cooperação é "o caminho para unir ou somar esforços de cada trabalhador individual para fazer coisas em comum, comprar máquinas e ferramentas, criar gado, compartilhar a terra" (MST, 1993). Para os assentados, planejar significa tomar decisões democráticas concernentes a produção, comercialização, moradia, educação, saúde, política, cultura etc. Mas essa tarefa não é simples, especialmente se milhares de pessoas estão envolvidas.

A organização do assentamento pode variar de um sistema familiar para o coletivo, dependendo da experiência dos trabalhadores, da qualidade do solo, do tipo de colheita, da estrutura do mercado e de muitos outros fatores. Por exemplo, a propriedade pode ser individual, mas o trabalho e a produção coletivos; ou o trabalho e a produção podem ser individuais em parte da terra e coletivos em outra área; ou toda a propriedade pode ser coletiva mas as famílias produzirem em parte da terra para seu próprio uso.

Durante as freqüentes reuniões, os membros das famílias participam de várias maneiras: lançando propostas, fazendo perguntas, discutindo problemas, decidindo, cantando o hino do MST e canções populares sobre a luta pela terra, a aliança com o proletariado e a participação feminina. Normalmente, a pauta é conhecida previamente e algumas metodologias são adotadas para melhorar a participação. A maioria das mulheres e jovens expressa suas opiniões de maneira independente. Em alguns assentamentos, um membro casado só é aceito se ambos os cônjuges integrarem a organização. O processo de planejamento é influenciado por experiências anteriores das famílias, diferenças regionais e ambientais e acesso às condições materiais de produção como crédito, tecnologia e capacitação. Os resultados costumam ser bastante diversificados (Medeiros, 1994).

O balanço anual e a distribuição dos lucros – para reparo das máquinas, melhoramento do solo, alimentação do gado, computadores, habitações, salário dos professores, cuidados com as crianças, mobilização e assim por diante – têm que ser aprovados pela maioria dos associados presentes à assembléia geral. Um percentual crescente dos rendimentos monetários dos assentados é utilizado para manter os meios de produção existentes, para novos investimentos ou para assistência tecnológica, educacional ou de saúde às famílias. Esses diferentes tipos de fundos (ou reservas) evidenciam um experimento de acumulação socializada de capital. A reforma agrária proposta pela classe trabalhadora tem potencial para tornar-se um meio mais justo de distribuição da riqueza.

No Brasil, há duas organizações cooperativas. A Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) representa os proprietários rurais e está ligada à UDR e à Sociedade Rural Brasileira (SRB). A Confederação Nacional das Cooperativas da Reforma Agrária do Brasil (Concrab) foi criada, em 1994, por uma rede de cooperativas de reforma agrária vinculadas ao MST. A diferença entre esse sistema e o da OCB é que a estrutura cooperativa do MST enfatiza as necessidades sociais e os resultados políticos tanto quanto o retorno econômico para os assentados.

Crédito, apoio à comercialização e assistência técnica são oferecidos pelas cooperativas para aumentar as atividades agrícolas, a rentabilidade e os padrões de vida dos assentados (MST, 1996b). A Concrab tornou-se um instrumento de aproximação entre produtores e consumidores, demonstrando a relevância da reforma agrária para a população urbana e garantindo relativa autonomia financeira, ao menos comparada com outras organizações populares que não detêm o controle de sua própria produção.

A concepção de vida e o trabalho coletivo constituem a essência da estratégia do MST para desenvolver ações sólidas de resistência nos assentamentos. Uma vez ocupada a terra, pode haver um período de desmobilização.

Camponeses que lutaram por um lugar para viver e trabalhar agora podem se deixar seduzir pelos supostos benefícios do mercado "livre". Na medida em que isso seja verdade, o confronto ocorre também no campo subjetivo.

Criando um novo homem e uma nova mulher

A proposta do MST para mudar a sociedade brasileira inicia-se com a reforma agrária mas abrange um conjunto de outras questões, tais como: educação, gênero, socialismo e assim por diante. O assentamento pode tornar-se um espaço onde diversas formas de relações democráticas são praticadas. Como disse Paulo Freire (1983, p. 58), "o assentamento, precisamente porque é uma unidade de produção (não há produção fora da relação homem-mundo, repetamos), deve ser também, todo ele, uma unidade pedagógica, na acepção ampla do termo".

A educação para eliminar o analfabetismo e a falta de formação política e de conhecimentos tecnológicos é uma prioridade do MST. Para enfrentar os desafios colocados por sua proposta de reforma agrária, o conceito de educação desdobrou-se muito além do sistema formal de ensino. As atividades educativas envolvem a escolha dos professores pelos próprios assentados, a elaboração participativa de regras para administrar as escolas, a alteração dos conteúdos e métodos do processo de aprendizagem da rede pública, a organização de brigadas para formação de militantes e a coordenação de cursos de treinamento gerencial e tecnológico. Os princípios pedagógicos básicos são: a relação prática-teoria-prática e a metodologia "estudo-e-trabalho", unificando as lições da luta e a formação teórica, o fazer intelectual e o manual (MST, 1996a).

O curso do MST para técnicos de nível médio em cooperação agrícola foi reconhecido pelo Ministério da Educação. O Movimento ganhou o prêmio do Unicef, em 1995, pela qualidade de seu programa educacional desenvolvido em seiscentas escolas primárias e vinte escolas de nível médio, totalizando 35 mil estudantes e 1.400 professores (MST, 1996b). Tão urgente quanto democratizar o acesso à educação é qualificar os trabalhadores rurais com procedimentos metodológicos de massa devido ao impressionante número de participantes do MST, quase quinhentos mil. O Instituto de Capacitação Técnica e Pesquisa da Reforma Agrária (Itterra) articula seminários sobre técnicas agrícolas, laboratórios organizacionais para administração de recursos humanos e financeiros e cursos de longa duração integrando formação e produção.

Embora o MST acredite que mudanças econômicas são fundamentais para transformar as relações de poder, parte de seus esforços visa à formação de "um novo homem e uma nova mulher para uma nova sociedade". O padrão cultural dominante nas relações de gênero constitui um problema concreto que os militantes do MST têm procurado resolver. Quando os sem-terra unem-se ao

Movimento, alguns agem como revolucionários fora de casa e de modo conservador na própria família. A vida diária nos acampamentos e assentamentos pode ensiná-los a trabalhar juntos, observar suas atitudes individuais e modificar seu comportamento. Uma canção popular nas reuniões ensina: "Pra mudar a sociedade do jeito que a gente quer, participando sem medo de ser mulher...".

Mas o que é ser mulher? Apesar da existência de diferenças biológicas, a função da mulher na família, na produção e na sociedade resulta, geralmente, de um processo histórico de "domesticação". Esse papel cultural tem sido modificado, ao longo dos anos, mas menosprezando os interesses das mulheres. O desenvolvimento capitalista impôs novas tarefas à mulher, o tipo de trabalho, o modo como se comporta, o tamanho de sua família, o nível de educação e assim por diante.

As mulheres costumam estar na linha de frente durante as ocupações de terra. Aquelas que trabalham em cooperativas recebem remuneração similar aos homens pela sua produção. As exigências feitas às instituições governamentais por melhores hortas e outras estruturas comunitárias, tais como refeitórios comuns e creches, permitem que mães e mulheres jovens tornem-se parte ativa da força de trabalho. Esses exemplos de ações diretas são a base sobre a qual os militantes questionam a divisão sexual do trabalho.

Um seminário sobre gênero ocorreu, em 1997, na cidade de Curitiba, com a presença de assentadas de todo o país. Elas compartilharam experiências e planejaram atividades para aumentar sua militância social, política e econômica. Criaram um coletivo nacional e prepararam uma cartilha intitulada *Mulheres sem terra*, cujo conteúdo inclui tópicos como reforma agrária, crédito, educação, cuidados de saúde, projeto popular e luta de classes. Em março de 2000, mais de três mil trabalhadoras rurais concentraram-se em Brasília (*Jornal Sem Terra*, abril de 2000).

O MST desenvolveu estratégias que melhoraram o reconhecimento de gênero dentro do Movimento e no que se refere ao tratamento recebido das agências estatais. Mas alterações nas relações interpessoais são mais difíceis de conseguir. Alguns companheiros respeitam as mulheres na organização, na luta, nos partidos políticos e na produção; entretanto, não parecem pensar que são iguais dentro de casa. Na intimidade, o relacionamento ainda é, principalmente, baseado no modelo dominante de família patriarcal.

Podem-se imaginar as tensões nas famílias assentadas, especialmente entre casais ativistas. Nesse contexto, ainda é válido perguntar como seriam os novos homens e as novas mulheres numa sociedade mais igualitária. O escritor argentino Jorge Luis Borges lembra em seu poema "Felicidade": "Bendito seja o amor em que não há possuidor nem possuído, mas ambos se rendem".

Construindo o projeto popular

Cientistas sociais tendem a concentrar-se particularmente nas ações dos movimentos populares. A despeito de sua importância, esta é uma perspectiva elitista do processo social; legitima o argumento autoritário de que as organizações de trabalhadores precisam ser dirigidas porque são incapazes de articular idéias e transformá-las em uma visão coerente para mudar a sociedade. Ação e concepção são igualmente significativas ao examinar os esforços do MST para construir um projeto alternativo para o Brasil.

A concepção de Projeto Popular, como um planejamento democrático e participativo, vem das práticas do dia-a-dia nas ocupações de terra e assentamentos, assim como do estudo de experiências históricas de outros povos nas escolas e nas brigadas. A contribuição de assessores do MST – professores, políticos, técnicos, estudantes, padres etc. – é organizada em uma rede composta por vários grupos que se encontram regularmente para elaborar as sugestões vindas da base e a ela retornando.

Para confrontar o neoliberalismo com suas próprias armas, a estratégia adotada tem sido realizar uma consulta popular, estimulando a população a participar da formulação de políticas econômicas, sociais e culturais para todos os brasileiros. Para induzir um debate mais amplo, o MST liderou uma grande marcha para “promover a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática com justiça social, distribuição de renda e solidariedade” e denunciar que o governo de Fernando Henrique está “transferindo a riqueza do povo, através de privatização, para os poderosos” (panfleto do MST, 24 agosto de 1998). De 3 de agosto a 7 setembro de 1998, dia da Independência do Brasil, quase seis mil trabalhadores, organizados em mais de oitenta “colunas”, marcharam através do país, discutindo em centenas de pequenas e grandes cidades problemas como terra, emprego, habitação, educação, saúde, alimentação etc.⁸

O processo de resistência tem origem nos anos 1980. No I Congresso Nacional de Trabalhadores Sem Terra, em 1985, foi decidido que luta e mobilização eram as únicas maneiras de pressionar o presidente Sarney a implementar o Plano de Reforma Agrária. O slogan era “Ocupação é a solução”. O II Congresso, em 1990, durante a administração de Collor de Mello, enfrentou uma realidade diferente com reformas neoliberais sendo adotadas em toda a América Latina. Para o MST sobreviver nacionalmente e superar o isolamento imposto pelas instituições do Estado, necessitava contar com uma maior expressão econômica e política. Delegações de vinte estados aprovaram a proposta “Ocupar, resistir e produzir”.

⁸ A marcha era divulgada diariamente na página do MST na internet: www.mst.com.br.

Incluir a produção foi extremamente relevante para invalidar a estratégia do governo baseada em destruir economicamente os assentamentos rurais e tratar os sem-terra como "invasores" (*Folha de S.Paulo*, 13 de junho de 1997). Após a eleição de Fernando Henrique Cardoso, o III Congresso dos Trabalhadores Sem Terra, em 1995, discutiu como negociar com o novo presidente. Dessa vez, o foco foi "Reforma agrária: uma luta de todos". O slogan refletia as experiências das cooperativas, as ocupações de terra próximas às cidades e a influência da cultura urbana sobre os assentados. A proposta concretizou a aliança popular e uma nova agenda política, incluindo as necessidades e os interesses da maioria.

O governo tentou impor condições ao MST. A principal delas era que a negociação só começaria quando não houvesse mais terras "invadidas" (*O Globo*, 26 de dezembro de 1997). Ciente de que essa atitude do Estado estava direcionada ao enfraquecimento de sua capacidade de negociar, a resposta do Movimento veio rápido: aumentar e diversificar as mobilizações de massa. A grande "Marcha contra o neoliberalismo", como ficou conhecida, foi efetiva em articular as exigências dos setores trabalhistas e da população mais pobre por reforma agrária, emprego e justiça. Em março de 1997, grupos de trabalhadores sem terra partiram de diferentes pontos do país e se concentraram em algumas cidades, a exemplo de Governador Valadares, São Pedro e Rondonópolis. Ao longo de dois meses, percorreram cerca de 250 municípios e chegaram a Brasília, com o apoio dos partidos políticos, da imprensa e da Igreja (*Veja*, 16 a 23 de abril de 1997). Os manifestantes apresentaram publicamente um conjunto de propostas que constituiu o esboço do Projeto Popular. Este pretendia ser uma alternativa às políticas ditadas pelo capitalismo internacional e implementadas pelo governo brasileiro (página do MST na internet intitulada "Continuamos a marcha contra o neoliberalismo").

Durante o IV Congresso, em 2000, a palavra de ordem aprovada para os próximos cinco anos foi "Reforma agrária: por um Brasil sem latifúndio", a qual denuncia a crescente concentração de terra. Para enfrentar esse antigo problema, foi proposta uma emenda constitucional para limitar o tamanho das propriedades rurais.⁹

As grandes mobilizações também geraram várias medidas para intimidar o MST: massacres como os de Corumbiara (Rondônia), em agosto de 1995, e Eldorado dos Carajás (Pará), em abril de 1996, alterações no aparato legal, processos judiciais e assim por diante. Inicialmente, o governo FHC tentou

⁹ Em janeiro de 2001, o presidente divulgou um balanço da reforma agrária em seu governo, chegando a afirmar que era a "maior do mundo". De acordo com dados do Incra, entre 1995 e 2000, teriam sido desapropriados 18 milhões de hectares e assentadas 482 mil famílias (Teixeira, 2001, p. 17 e 18).

ignorar o Movimento, valendo-se da dualidade "moderno" *versus* "tradicional". Sendo a "modernidade" um dos mitos legitimadores do discurso neoliberal, a política do Estado foi descrita como "moderna", enquanto o MST representaria o passado "arcaico". As inúmeras tentativas de cooptação e isolamento, punição e negociação foram igualmente ineficazes em razão das mobilizações de massa. O governo também tentou dividir os líderes do MST, explorando suas divergências internas na mídia.

Enquanto isso, o MST tem desenvolvido ações nas cidades. Apóia políticas urbanas progressistas, ajuda a organizar ocupações de moradias, faz doações de comida e sangue, e limpeza de ruas. Além disso, consegue aumentar a produção em seus assentamentos e, em certos casos, melhorar a estrutura produtiva de suas cooperativas.

O crescimento do número de ocupações, a denúncia de que os dados da reforma agrária oficial são falsos e a elaboração de um projeto nacional alternativo têm sido pontos importantes do programa do MST. Embora o Projeto Popular trate de uma variedade de problemas, como desemprego, educação, moradia, alimentação e saúde, a reforma agrária permanece uma questão essencial e tem se constituído em um elemento-chave para unificar os trabalhadores brasileiros – urbanos e rurais, manuais e intelectuais – na sua luta por uma sociedade melhor.

O embrião de uma nova sociedade

Uma pesquisa do Instituto Brasileiro de Opinião Pública (Ibope), realizada entre os dias 9 e 10 de março de 1996, revelou que 94% da população era favorável à luta do MST pela reforma agrária, 88% concordava que a desapropriação de terras era responsabilidade do governo e 77% considerava as ocupações um importante instrumento de luta. O segredo da crescente credibilidade do MST entre o povo brasileiro parece residir na simplicidade de sua conduta, na sua estrutura de ação coletiva, no apoio declarado de organizações importantes e na cooperação de intelectuais e artistas.¹⁰ Alguns dizem que a força do MST vem da militância aliada a seus símbolos: a bandeira vermelha, o hino e a figura emblemática de Che Guevara. Outros argumentam que isso se deve às brigadas, inspiradas nos exércitos populares revolucionários, com regras disciplinares e grupos de reflexão teórica.

¹⁰ Em maio de 1997, o escritor português José Saramago, os cantores brasileiros Milton Nascimento e Chico Buarque de Holanda e o fotógrafo Sebastião Salgado cederam seus direitos autorais ao MST, e os produtos em questão (livros, pôsteres e CDs) foram vendidos em eventos culturais simultaneamente em muitos países.

Na tentativa de entender o Movimento, os economistas enfatizam os aspectos da produção, os cientistas políticos as relações de poder, os geógrafos a territorialidade, os antropólogos a herança cultural, os historiadores as raízes do Movimento, os pedagogos o processo de aprendizagem, os sociólogos as características organizacionais... Obviamente uma abordagem multidisciplinar combinada à participação e à militância contribuiriam tanto para a reflexão acadêmica quanto para a atuação política.

A meu juízo, quatro conceitos desafiadores surgem da prática do MST: o modo de vida coletivo, que se estende da produção à criação artística; a originalidade do seu sistema educacional marcado pelo método estudo-e-trabalho; a unidade de perspectivas aliada ao respeito pela diversidade de experiências; o insistente confronto com o projeto neoliberal. Essa prática tem sido observada de perto pelos próprios sem-terra e pelos brasileiros em geral, como exemplo de resistência e como uma opção às políticas de "livre" mercado. Na concepção das forças que defendem um Projeto Popular para o Brasil, além de ações diretas e contínuas, sua construção requer um processo de base que considere as alternativas para a maioria, apresente idéias de modo simples e convincente, faça com que as pessoas entendam e lutem por elas (Benjamin, 1998).

Um importante componente desse projeto nacional é a reforma agrária, mas com um caráter muito diferente do modelo capitalista. Em vez de lotes individuais, os próprios trabalhadores, que lutaram e conquistaram o acesso à terra, capital e conhecimento, buscam uma nova organização do processo produtivo. Ocupação em massa e trabalho coletivo estão desafiando os direitos de propriedade privada e legitimando outro tipo de apropriação e distribuição da riqueza. Em alguns assentamentos, há esforços no sentido da acumulação socializada de capital. Esse setor emergente de reforma agrária desempenha um papel central na mudança econômica, social, política e cultural do modelo de desenvolvimento brasileiro. O MST tem a capacidade de transformar em ações o sonho coletivo de milhões de brasileiros que desejam ter uma vida melhor.

Bibliografia

- A MARCHA dos radicais. *Veja*, n. 1491, 16 abr. 1997.
- BRUNO, Regina. UDR: para além da violência. *Tempo e Presença/Cedi*, n. 221, jun. 1987.
- CAMPANHA NACIONAL DA REFORMA AGRÁRIA (CNRA). *Reforma agrária na Constituinte: proposta*. Brasília, 1987. (Mimeo.).

- CARVALHO, Abdias Vilar; D'INCAO, Maria da Conceição (Ed.). *Reforma agrária: significado e viabilidade*. Petrópolis, Vozes/Cedec, 1982.
- CHONCHOL, Jacques. O desenvolvimento rural e a reforma agrária na América Latina. *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária*, Campinas, ano 19, n. 3, dez. 1989-mar. 1990.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (CONTAG). *Posição da Contag sobre o Programa Nacional de Política Fundiária*. Brasília, set. 1982. (Mimeo.).
- DIREÇÃO NACIONAL DO MST. *As razões dos desacordos do governo com o MST*. Out. 2000. (Informe).
- ELES CHEGARAM lá, o que fazer agora? *Veja*, n. 1492, 23 abr. 1997.
- FIGUEREDO, Vilma (Ed.). *A questão da reforma agrária nos anos oitenta*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.
- FREIRE, Paulo. *Extensão ou comunicação*. 7. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.
- GOGOL, Eugene. *The concept of other in Latin American liberation*. Lanham, Rowman & Littlefield Pub. Inc., 2001.
- GOVERNO muda a lei e quer dar "um basta" a invasões. *Folha de S.Paulo*, 13 jun. 1997.
- GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. *A reforma agrária assistida pelo mercado*. 26 set. 1995.
- GOVERNO se arma para lutar com MST. *O Globo*, 26 dez. 1997.
- MARTINS, Mônica Dias. *Os desafios da cooperação nos assentamentos da reforma agrária*. São Paulo, Peres, 1994.
- _____. A radicalidade da reforma agrária. *Cadernos do Ceas*, Salvador, n. 171, p. 57-71, set./out. 1997.
- MEDEIROS, Leonilde. *Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp, 1994.
- MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA. A cooperação agrícola nos assentamentos. *Caderno de Formação nº 20*. São Paulo, 1993.
- _____. *Princípios da educação no MST*. São Paulo, 1996a.
- _____. CONCRAB: quatro anos organizando a cooperação. São Paulo, 1996b.
- SILVA, José Gomes. *A reforma agrária no Brasil: frustração camponesa ou instrumento de desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Zahar, 1971.
- SOCIEDADE RURAL BRASILEIRA. *A Rural*, ano LXV, n. 594, p. 7-12, dez. 1985.
- TEIXEIRA, Gerson. *A problemática agrária no Brasil contemporâneo*. Brasília, jan. 2001. (Mimeo.).

A CONTRA-REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

Marcelo Resende e Maria Luisa Mendonça

O governo FHC inaugurou a política agrária denominada "Novo Mundo Rural", centrada em três questões que materializam o pensamento do Banco Mundial: (1) O assentamento de famílias como política social compensatória; (2) A "estadualização" das ações dos projetos de assentamento, repassando responsabilidades inerentes à União para estados e municípios; (3) A substituição do instrumento constitucional de desapropriação pela propaganda do "mercado de terras".

Essa política foi executada com apoio financeiro do Banco Mundial, contrariando o preceito legal que determina a desapropriação como principal instrumento de obtenção de terras improdutivas. O modelo do Banco Mundial promove a privatização do território sob as regras do mercado. Segundo essa concepção, os camponeses devem buscar maior "eficiência" por meio de sua integração ao agronegócio. Os principais programas do Banco Mundial no governo FHC foram o Cédula da Terra, o Banco da Terra, o Crédito Fundiário e o Programa de Consolidação de Assentamentos.

De acordo com pesquisas realizadas por acadêmicos e organizações sociais, esses programas apresentaram os seguintes problemas:

1. Aumento do valor da terra e pagamento à vista, como forma de premiar o latifúndio (a existência de um Fundo de Terras inflacionou o mercado).
2. Inviabilidade econômica, impossibilidade do pagamento dos empréstimos e endividamento dos trabalhadores rurais. As áreas adquiridas, muitas de má qualidade, não reuniram condições de permitir a geração de renda suficiente para o pagamento da dívida.

3. Aquisição de terras sem registro e improdutivas, portanto aptas ao programa de reforma agrária.
4. Compra da terra feita por associações de trabalhadores, sem autonomia na escolha das áreas. Essas associações, muitas vezes, são organizadas pelos próprios latifundiários e políticos locais.
5. Condições precárias de sobrevivência e abandono das áreas. Ao invés de aliviar a pobreza, o programa fez agravar-se a situação financeira dos participantes.
6. Denúncias de corrupção envolvendo administrações municipais, políticos e sindicatos, que teriam sido favorecidos nas transações de compra e venda de terras.

O Plano Nacional de Reforma Agrária e as políticas do Banco Mundial no governo Lula

Com o início do governo Lula, o conjunto dos atores sociais do campo depositou suas esperanças na reversão da implementação do mercado de terras. A expectativa era de que a reforma agrária estaria no centro da agenda política, como forma importante de geração de empregos, de garantia da soberania alimentar e como base de um novo modelo de desenvolvimento.

Inicialmente, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) anunciou a suspensão e uma auditoria sobre o programa Banco da Terra, além de uma avaliação do Crédito Fundiário. Até o presente momento, essas avaliações não foram divulgadas e o programa só foi suspenso temporariamente.

O que assistimos é à continuidade das políticas do Banco Mundial para o meio rural. Em novembro de 2003, o Ministério de Desenvolvimento Agrário anunciou o "Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural". Uma das principais metas do plano, com a previsão de atingir 130.000 mil famílias, é a continuidade do programa de Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural e a realização do georreferenciamento de 2,2 milhões de imóveis no território nacional, seguindo a lógica do "mercado de terras". Essa política enfraquece o Estado nas suas atribuições, concorre com os instrumentos e recursos públicos da reforma agrária baseada na função social da terra e legitima as oligarquias rurais.

Como fica o Crédito Fundiário no governo Lula?

No governo Lula, através do MDA, foi lançado o Programa Nacional de Crédito Fundiário, com três linhas de financiamento: Combate à Pobreza Rural, Nossa Primeira Terra e Consolidação da Agricultura Familiar.

Os programas Combate à Pobreza Rural e Nossa Primeira Terra são idênticos aos programas Cédula da Terra e Crédito Fundiário de Combate à Pobreza do governo FHC. Da mesma forma, o Banco da Terra tem as mesmas características do Consolidação da Agricultura Familiar. Ou seja, são os mesmos programas apenas com pequenas modificações, mas a concepção central da mercantilização da reforma agrária permanece igual. De acordo com essa concepção, o Estado abre mão da sua obrigação de promover a desconcentração fundiária, mediante a distribuição da terra, para que as grandes empresas possam assumir o controle do território agrário.

O Combate à Pobreza tem uma meta de assentar, em quatro anos, 45 mil famílias e o Nossa Primeira Terra pretende assentar 35 mil jovens entre 18 e 25 anos. Ambos possuem teto de financiamento de doze mil a dezoito mil reais, dependendo da região, tanto para a compra da terra financiada quanto para investimentos comunitários a fundo perdido, com recursos do Banco Mundial.

O programa Consolidação da Agricultura Familiar é idêntico ao Banco da Terra. Essa linha de financiamento, com juros fixos de 3% a 6% por ano (conforme valor de financiamento por família), pode se destinar a agricultores individuais ou grupos de agricultores, podendo financiar um limite máximo de até quarenta mil reais por família, desde que tenham renda familiar inferior a quinze mil reais e patrimônio inferior a trinta mil reais. Tanto a aquisição da terra quanto os investimentos básicos são financiados pelo Fundo de Terras, sem recursos a fundo perdido. Portanto, o programa se dirige a agricultores mais capitalizados e integrados à cadeia produtiva do agronegócio.

A Constituição Brasileira estabelece que são passíveis de desapropriação os imóveis acima de quinze módulos fiscais que não cumprem sua função social. O Decreto 433, de janeiro de 1992, autoriza a aquisição, mediante compra, dos imóveis rurais destinados à implantação de projetos do Programa de Reforma Agrária, preferencialmente em áreas de manifesta tensão social, com pagamento em Títulos da Dívida Agrária em até vinte anos.

O Programa Nacional de Crédito Fundiário se propõe à aquisição, com pagamento à vista, de imóveis que não sejam passíveis de desapropriação. Isto é, imóveis com área inferior a quinze módulos fiscais ou outros com área superior a quinze módulos, mas considerados produtivos. Esta regra gera algumas dúvidas. Todas as áreas acima de quinze módulos fiscais serão vistoriadas pelo Incra para verificar sua produtividade, antes de serem adquiridas

pelo Programa de Crédito Fundiário? Não seria mais viável que as áreas abaixo de quinze módulos fiscais fossem adquiridas por meio do Decreto 433?

Segundo relatos de trabalhadores, muitos imóveis adquiridos são improdutivos, mas diante da disponibilidade de recursos para compra com pagamento à vista, os proprietários se incluem no Programa para fugir da vistoria do Incra. Portanto, não se justifica um Programa Nacional de Crédito Fundiário que promove o endividamento dos trabalhadores rurais, já que o Estado dispõe de mecanismos legais suficientes para promover a desconcentração da estrutura fundiária.

Até o momento, o governo não divulgou uma avaliação oficial dos programas do Banco Mundial e muitas perguntas continuam sem resposta. Por exemplo:

- Qual o índice de inadimplência?
- Quantas pessoas não conseguem pagar as dívidas e abandonaram suas terras?
- Qual o retorno econômico de cada um dos projetos?
- A renda obtida é suficiente para o pagamento dos empréstimos, para pagar a terra e para investimentos em produção?
- Já foi feita uma auditoria desses projetos? Qual o resultado?
- As denúncias de casos de corrupção apresentadas por organizações sociais foram investigadas? Como o governo irá responder?
- Como fica a situação dos atuais inadimplentes em relação às penalidades contratuais?

Cadastramento/georreferenciamento do território nacional

Outra meta do Plano Nacional de Reforma Agrária, anunciada pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário, que visa facilitar a implementação do "mercado de terras", é o cadastramento/georreferenciamento do território nacional, com a regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais e a titulação de quinhentos mil posseiros.

Esse programa acaba com o conceito de terras públicas e comunitárias e pode contribuir com o aumento da concentração fundiária. A titulação pode beneficiar latifundiários e grileiros, por meio da venda das posses que podem ser compradas dos antigos posseiros. Esse mecanismo deve causar maior concentração da terra, além de fortalecer os governos estaduais na concessão de terras públicas e devolutas para madeireiros e grandes empresas agrícolas. Por exemplo, o governador do estado de Roraima tem pressionado o Incra para a

cessão de terras públicas, com o objetivo de destiná-las ao agronegócio, estimulando principalmente a expansão da monocultura da soja na região amazônica.

Tanto na região amazônica como no cerrado, já se verifica a expansão da monocultura da soja, que pode ser facilitada pela privatização das áreas georreferenciadas. O projeto permite ainda que o Banco Mundial tenha acesso a dados estratégicos sobre a malha fundiária brasileira.

Em relação à proposta de georreferenciamento do território rural, seria mais fácil e menos oneroso para o Estado estabelecer um prazo para que todos os latifundiários apresentassem o laudo de produtividade, o registro do imóvel e a área georreferenciada. Dessa forma, o ônus da prova seria invertido e passaria a ser de responsabilidade dos proprietários.

O programa de georreferenciamento deve estar centrado nas demandas do conjunto dos atores sociais do campo, como a regularização das comunidades quilombolas, extrativistas e ribeirinhas, a aquisição de áreas para reassentamento dos atingidos por barragens, a demarcação e a homologação das terras indígenas e deve proporcionar aos posseiros o direito de uso da terra, com todas as condições sociais e econômicas asseguradas, e não o título que permite a venda e posterior reconcentração da terra. Dessa forma, se preservariam as terras dos posseiros como áreas públicas, de uso comunal.

Como podemos observar, as políticas do Banco Mundial no meio rural brasileiro não são mais experimentais. Elas tiveram início em 1996, já utilizaram em torno de 1,5 bilhão de reais em recursos financeiros, atingiram cerca de 70 mil famílias e têm perpassado governos.

Em diversos países, os projetos do Banco Mundial têm apresentado problemas econômicos, sociais e ambientais. Entretanto, eles permanecem como parte estratégica de um projeto maior de garantir as bases para a expansão do neoliberalismo.

[The page contains extremely faint, illegible text, likely bleed-through from the reverse side of the paper. The text is too light to transcribe accurately.]

Parte II

INSURGÊNCIA E REFORMA
AGRÁRIA NA AMÉRICA LATINA

Handwritten text, possibly a signature or name, in blue ink, centered on the page.

COLÔMBIA:
MERCADO DE TERRAS OU REFORMA AGRÁRIA,
EIS A QUESTÃO

Héctor Mondragón

A situação da propriedade da terra

Na Colômbia houve um processo acelerado de concentração da terra nas mãos dos grandes proprietários e, conseqüentemente, a área plantada foi reduzida de forma drástica, conforme se observa no quadro a seguir:

Quadro 1: Distribuição dos imóveis rurais segundo tipo de área (%)¹

Tipo de área (ha)	Imóvel %		Área %	
	1984	1997	1984	1997
0 a 100	96,9	97,4	40,0	34,5
100 a 500	2,7	2,3	27,5	20,5
Mais de 500	0,4	0,3	32,5	45,0

Fonte: Rincón, 1997, nota 3.

Segundo estudo da Controladoria Geral da Nação (Ossa, Candelo e Mera, 2000, apud "Propiedad rural y reforma agraria en Colombia", 2000)², a região ocidental colombiana é detentora da mais alta taxa de concentração fundiária. O vale do Cauca, no período entre 1985 e 1996, aparece como o estado onde o processo concentrador teve maior incremento. Também foi observada uma grande concentração de terras em Antioquia, Sucre e Cesar.

¹ Foram excluídos os estados com áreas, predominantemente, de reservas indígenas.

² Controladoria corresponde, no Brasil, ao Tribunal de Contas da União. (N. T.)

Rincón (1997), no estudo sobre o cadastro rural, detectou que tal processo foi mais intenso em Cesar, Bolívar, Valle, Quindío, Caquetá e Putumayo. Já as Pesquisas Agropecuárias do Departamento Nacional de Estatísticas (Dane) identificaram altas taxas de concentração das explorações agropecuárias em Meta, Casanare e Chocó. Quanto maior a propriedade, menor é a proporção de área cultivada, conforme demonstram os dados a seguir:

Quadro 2: Área plantada segundo classe de área (%)

Tipo de área (ha)	%
0 a 20	43,3
20 a 50	20,3
50 a 100	13,4
100 a 200	12,8
200 a 500	7,8
Mais de 500	1,3

Fonte: Dane, Pesquisa Nacional Agropecuária, 1996.

Presença camponesa, modernização e globalização

Embora a população rural tenha diminuído em termos relativos, continuou crescendo em termos absolutos, passando de seis milhões, em 1938, para 11,6 milhões, em 1996. O mesmo ocorreu com a população economicamente ativa (PEA) do setor agropecuário, que aumentou, nesse período, respectivamente, de 1,9 milhão para 2,7 milhões. Já os trabalhadores "autônomos" do setor agrícola passaram de seiscentos milhões, em 1938, para setecentos milhões, em 1964, e oitocentos milhões, em 1993.

Foi com tal realidade que se confrontou a visão de Currie (1968) sobre o desenvolvimento. O autor considerava uma "missão histórica" o rompimento desse modelo demográfico e recomendava um programa deliberado de mobilidade acelerada visando ampliar, suficientemente, a taxa de emigração do campo. Partindo de uma análise histórica, ele defendia que a guerra poderia acelerar o processo de mobilidade, não mediante as "forças econômicas naturais", mas com um programa de "choque", promovendo assim uma verdadeira abertura ou "rompimento" (*breakthrough*). Segundo ele, nesse caso "podemos falar com segurança de uma arrancada segura" (*ibidem*, p. 95) rumo ao desenvolvimento social.

Currie se opunha à tese de que o problema agrário estaria resolvido se os pequenos agricultores se tornassem mais produtivos, pois isso manteria

“muita gente no campo” (p. 86). Essa alternativa era colocada no âmbito das relações entre a grande exploração agrícola, incluindo a pecuária nacional e a maioria dos camponeses. Hoje temos, de um lado, a agropecuária mundial (estrangeira) e os megaprojetos rodoviários e de investimentos nas áreas do petróleo, mineração e agroindústrias, e, de outro, economia camponesa nacional.

Currie sabia que chegaria o momento em que a alta produtividade agrícola e pecuária dos Estados Unidos e da Europa se confrontaria com as nossas economias camponesas. O campesinato já não enfrenta apenas, nem principalmente, a “via latifundiária”, mas fundamentalmente o capital transnacional e seu modelo de “globalização”, o qual necessita “limpar” do território as pessoas “ineficientes”, e isso vem sendo feito através da guerra. Os “desalojados” existem não somente porque há guerra, mas principalmente há guerra para que existam “desalojados”.

Luta camponesa e leis da terra no século XX

Desde o início do século XX, há registros da organização camponesa contemporânea, ao lado de lutas dos indígenas e dos afro-colombianos. Na região do Caribe, esta começa em 1905 com a mobilização contra o sistema feudal de “fichamento”, que discriminava os descendentes dos antigos escravos. Em Cauca, desde 1910, emergiu a luta indígena sob a liderança de Quintin Lame. Em Sumapaz, região central do país, data de 1912 o movimento camponês encabeçado por Eufrazina Molina.

A luta camponesa conquistou, em 1926, a promulgação da Lei nº 74, que reconhecia a função social da propriedade, autorizava o Estado a expropriar terras agricultáveis não exploradas e estabelecia ainda outras medidas em favor dos colonos.

Além das Ligas Camponesas, surgiram o Partido Agrário Nacional, dirigido por Erasmo Valencia, a Unión Nacional Izquierdista Revolucionaria (Unir), fundada por Jorge Eliécer Gaitán e o Partido Socialista Revolucionário. Alguns de seus dirigentes organizaram o Partido Comunista, em 1930.

No período entre 1934 e 1936, as lutas de massa na Colômbia estavam no apogeu, acumulando importantes conquistas. A Lei nº 200, de 1936, foi uma tentativa de realizar uma reforma agrária mais ampla do que o simples modelo de parcelamento de terras. Nessa época, também, surgiu o Banco Agrícola Hipotecário.

Esta lei foi precedida pela reforma constitucional de 1936, que definiu a função social da propriedade, sujeita a obrigações. Com base nisso, introduz

a extinção de domínio ou perda da propriedade se o proprietário a mantém inexplorada economicamente, durante determinado período de tempo.

Os latifundiários fundaram, em 1934, a Asociación Patriótica Económica Nacional (Apen) para opor-se, abertamente, ao movimento de massa e suas conquistas. Conseguiram a aprovação da Lei nº 100, de 1944, a qual favoreceu a violência no campo, ao retardar, até 1956, a aplicação da citada Lei nº 200, no tocante aos benefícios e garantias para os parceiros e arrendatários, e ao declarar de utilidade pública os contratos de "parceria".

Desde então, o campesinato já contava com a sua primeira organização nacional, a Federação Camponesa e Indígena, fundada em 12 de outubro de 1942. A Federação foi responsável pelas mobilizações em todo o país contra a Apen e a Lei nº 100, tendo se convertido, em 1947, na combativa Confederação Camponesa e Indígena.

A violência, crescente desde 1946, generalizou-se depois do assassinato de Gaitán, em 9 de abril de 1948. As ações de violência eram dirigidas contra a Confederação, e culminaram com a morte da maioria de seus dirigentes. A organização camponesa e indígena foi praticamente destruída, com exceção da Federación Agraria Nacional (Fanal), fundada em 1943 com o apoio da Igreja católica.

Ao mesmo tempo que se massificava a violência, o governo promulgou o Decreto-Lei nº 1483, de 1948, criando o Instituto de Parcelamento, Defesa Florestal e Colonização, cujo funcionamento era regido pelo "mercado de terras", e o crédito hipotecário, que pretendiam descartar a reforma agrária. Quatro anos depois, em 1952, essa organização passou a denominar-se apenas Instituto de Colonizações, pois somente conseguiu comprar cinco fazendas para uma centena de famílias, enquanto milhares de camponeses eram desalojados pela guerra civil.

A violência não somente liquidou a organização camponesa e indígena e desconheceu suas conquistas, mas assumiu sua face mais cruel com o assassinato de cerca de duzentos mil camponeses e o despejo de outros dois milhões de suas terras, nas quais foram introduzidas explorações em grande escala, como a cana-de-açúcar e o algodão. No entanto, os camponeses de várias zonas, tais como Viotá (Cundinamarca), Sumapaz, sul de Tolima, Magdalena Medio, norte do Valle, e os indígenas de Yaguará (Tolima) resistiram com a luta armada.

Os grupos guerrilheiros, na sua maioria, depuseram as armas em 1953, confiando nos compromissos de paz do general Rojas Pinilla. Porém, a luta armada foi reiniciada em 1954 contra as guerrilhas de Sumapaz, leste do Tolima e Magdalena Medio, as quais não entregaram suas armas. Em 1956 foi dissolvida a pacífica Liga dos Índios da Serra Nevada de Santa Marta, que havia conseguido sobreviver graças ao seu relativo isolamento geográfico. No ano seguinte,

foi assassinado Guadalupe Salcedo, que havia sido anistiado em 1953. O Decreto Legislativo nº 290 autorizou o despejo em massa de arrendatários, colonos e posseiros, visando prevenir e barrar a aplicação da Lei nº 200, de 1936, cuja vigência havia sido postergada para 1956, por força da Lei nº 100, de 1944.

Somente em 1958 foram firmados tratados de paz com todos os grupos guerrilheiros, paz esta que entre outras coisas abriu caminho para o surgimento de medidas relacionadas à reforma agrária e à reorganização classista do campesinato.

Frente Nacional e Incora

No rastro da revolução cubana, a Lei nº 135, de 1961, criou o Instituto Colombiano de Reforma Agrária (Incora), órgão executor da política de reforma agrária da Aliança para o Progresso. Sua implementação foi obstruída na prática, especialmente depois de 22 de novembro de 1963, com o assassinato do presidente Kennedy. Isso coincidiu com a posição do governo de Valencia de descartar a reforma agrária, tendo em maio de 1964 ordenado o ataque aos ex-guerrilheiros camponeses em Marquetalia (Tolima), desencadeando, novamente, o conflito armado.

A aplicação da Lei nº 135 foi retardada, na prática, para o período presidencial seguinte, de Carlos Lleras Restrepo, a quem coube impulsioná-la. No ano de 1967, por força do Decreto nº 755, foi ordenado o registro de todos os camponeses usuários de serviços estatais, permitindo sua organização por meio de campanhas em massa de informação e promoção. Assim formou-se a Associação Nacional de Usuários Camponeses (Anuc).

A Lei nº 1 de 1968 estabeleceu penalidades e obrigações sobre os imóveis inexplorados e/ou explorados inadequadamente, a entrega da terra a parceiros que nela trabalhassem e, ainda, flexibilizou vários dos seus procedimentos. Essa lei, complemento indispensável à nº 135 de 1961, tinha um enfoque não comercial sobre indenização e avaliação, diferenciando claramente as operações de reforma agrária das de um mero mercado de terras e, com isso, provocou a baixa do preço e da renda da terra.

Contra-reforma agrária e expansão da nova onda de violência

Com o pacto entre partidos tradicionais e associações de proprietários em Chicoral (1962), foi abortado o incipiente processo de reforma agrária. A Lei nº 4 de 1973, na prática, liquidou as possibilidades de reforma agrária na Colômbia. Desde 1973, o Incora reduziu suas ações para aplicar penalidades aos latifúndios e, simultaneamente, foram engendrados métodos para deter a luta camponesa, tais como:

a) propiciou-se a divisão da Anuc em diversas "linhas";

- b) executou-se uma série de medidas repressivas; militarização do campo; censura à imprensa; assassinato de líderes camponeses e indígenas e de vereadores eleitos pela oposição em municípios rurais. O governo de Turbay decretou o Estatuto de Segurança e generalizou as torturas;
- c) o Decreto nº 100 de 1980 aumentou as penalidades para o delito de invasão de terras e estendeu sua tipificação dos dirigentes para todos os participantes das invasões.

As ocupações de terras, no apogeu da Anuc, chegaram a seiscentas em 1961 e se reduziram a seis, entre 1978 e 1981. Contudo, se a luta em massa do campesinato pela terra estava quase liquidada, a luta guerrilheira se multiplicou. Chicoral insistira em promover a colonização. Porém, foram nas zonas de colonização, como Caquetá, para a qual o Banco Mundial alocou 27 milhões de dólares em crédito, onde mais proliferaram a luta guerrilheira e o narcocultivo. A luta pela terra continuou e muitos colonos passaram a cultivar a coca e se armar. A atual colonização na Colômbia tem sido armada, não só por falta da presença do Estado, mas como resposta às constantes manobras do latifúndio para expandir-se à custa dos camponeses e para eliminá-los como potenciais competidores no mercado.

Depois da marcha dos colonos de El Pato (Caquetá), em 1981, a luta aberta do campesinato se reanimou. A partir de 1982 se desenvolveu uma nova escalada dessas lutas, especialmente greves cívicas por estradas e serviços ou ocupações de terra, como a da Soacha. Posteriormente, se registrou um novo crescimento das ocupações de terra, que, em 1985, somaram cem casos.

O movimento indígena conseguiu resistir melhor às ofensivas do ano de 1973. O Conselho Regional Indígena de Cauca reiniciou a construção de suas próprias organizações e, durante a crise da Anuc, colocou a necessidade de ter sua própria entidade nacional, fundando a Organização Nacional Indígena da Colômbia (Onic), em 1980.

A aquisição de terras pelo Incora, que havia chegado a seu ponto mais baixo durante os governos de Lopez e Turbay, se reanimou desde 1982. A Lei nº 35 de 1982 enfatizou as ações do Incora nas zonas de violência, por meio do Plano Nacional de Reabilitação (PNR). O Incora voltou a adquirir propriedades, porém com avaliações comerciais, às vezes a preços superiores aos do restante do país. Reduziram-se as poucas expropriações que o instituto fazia, até serem eliminadas em 1986. Confundiu-se, desde então, reforma agrária com uma simples compra e venda de terras.

Em 1987 ressurgiram com grande força as marchas camponesas e ocupações de terras, que coincidiam com o fortalecimento de organizações associativas camponesas como a Federación Nacional Sindical Agropecuaria (Fensa), a Asociación Nacional de Trabajadores Agrícolas (Anta) e setores da

Anuc, parte dos quais se reagrupou na organização oficial e outra parte constituiu a Associação Nacional de Usuários Camponeses Unidade e Reconstrução (Anuc-UR). Também se fortaleceram, notadamente, as organizações indígenas e o Sindicato de Trabalhadores da Bananeira.

Depois da repressão militar às marchas e às ocupações de terras, foi promulgada a Lei nº 30 de 1988, que substituiu o conceito de necessidade de terra por parte dos camponeses pelo da oferta por parte dos proprietários. Essa lei fortaleceu os processos de compra, tornando quase impossível o procedimento da expropriação.

Um aspecto importante do debate anterior à expedição dessa lei foi a unidade de todas as organizações camponesas e indígenas em torno de um projeto de lei alternativo, que serviu para expor claramente seu programa. Depois da expedição da Lei nº 30, as aquisições do Incora cresceram até alcançar 96.098 hectares durante 1992, a preços muito altos, como haviam previsto as organizações camponesas e indígenas.

O governo de César Gaviria, aceitando uma proposta do Banco Mundial, decidiu modificar esse processo e propôs o “mercado subsidiado de terras”. A Coordenação Agrária – integrada pela Ação Camponesa Colombiana (ACC), Federação Nacional Sindical Unitária Agropecuária (Fensuagro), Fanal, Federación Sindical de Trabajadores Agrarios de Colombia (Festracol), El Común, Asofique e a Organização Indígena Nacional de Colômbia (Onic) – reagiu desde o início com um projeto de lei alternativo, visto que o projeto governamental consolidava a tendência dos altos preços e deixava o Incora e os camponeses dependentes das propostas dos proprietários.

Em pleno debate sobre a Lei nº 160 de 1994, em setembro de 1993, o governo e o Congresso concordaram com a negociação, imposta pela luta das centrais de trabalhadores, das mobilizações agrárias, e facilitada pela atitude do então ministro da Agricultura, José Antonio Ocampo. Foi apresentado um novo texto legal que incluía as reservas camponesas e se comprometia com as organizações camponesas e indígenas a incluir dezesseis modificações no texto original. Em especial, o governo se comprometia com a aprovação do instrumento da expropriação pela via administrativa.

As atuais organizações camponesas

A Coordenação Agrária foi a antecessora do Conselho Nacional Campesino (CNC), fundado formalmente em 19 de março de 1999. Dele fazem parte atualmente onze organizações nacionais: ACC, Fanal, Associação Nacional de Mulheres Camponesas e Indígenas (Anmucic), Festracol, Associação Colombiana de Beneficiários da Reforma Agrária (ACBRA), Fensuagro, Anuc-UR, Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias (Fenacoa), Sindicato Na-

cional dos Trabalhadores do Incora (Sintradin) e a Coordenação Nacional dos Desalojados, organização que adquire cada vez mais importância, devido ao drama do deslocamento em massa forçado.

O CNC tem uma proposta concreta de reforma agrária adaptada às circunstâncias atuais, tendo enfrentado e detido em 1999 e em 2000 um novo projeto de lei contrário à reforma agrária. Em 22 de junho de 1999, o CNC, unido com a Coordenação Nacional Agrária (CNA) e a Autoridades Indígenas de Colombia (Aico), deu início a uma mobilização nacional que durou cinco dias. Igualmente, o CNC dirigiu a importante mobilização de 13 de setembro de 2000, em treze lugares do país.

A CNA surgiu de mobilizações regionais de setores camponeses, minifundiários e movimentos cívicos que exigiam uma solução para a crise agrária, e que não encontravam resposta adequada nas entidades nacionais, atingidas pela violência, morte ou exílio de seus dirigentes.

Outras organizações locais e regionais se fortaleceram de forma relativamente independente; por exemplo, a Associação Camponesa do Vale do Cimitarra (ACVC) (comarca entre Yondó e San Pablo). Surgiram, também, outros movimentos como o das Comunidades de Resistência do sul de Bolívar e as Comunidades da Paz em Urabá, Magdalena Medio e outros lugares.

Diante da política econômica, a Unidade Cafeteira se agrupou em torno da luta camponesa, especialmente pelo perdão das dívidas, que em 1995 foi concedido integralmente para os pequenos devedores e parcialmente para os demais. A Unidade Cafeteira se uniu a outras associações de minifundiários e pequenos e médios empresários (produtores de cana, cereais e batata), passando a questionar a política neoliberal e a livre importação de produtos agropecuários.

A partir da luta em defesa da produção nacional surgiu a Associação Nacional para a Salvação Agropecuária da Colômbia, que encabeçou uma greve nacional no setor entre 31 de julho e 4 de agosto de 2000, mobilizando cem mil pessoas em 27 bloqueios de estradas e outras manifestações. A Salvação Agropecuária realizou seu primeiro congresso em 2001, e viu crescer o número de afiliados em dezessete estados.

A Coordenação dos Cultivadores de Coca e Amapola (Cocca) está organizada nacionalmente. Suas origens remontam às marchas dos trezentos mil camponeses, em 1996, porém seu funcionamento se concretizou no ano 2000 para enfrentar o Plano Colômbia e, especialmente, para opor-se às pulverizações de cultivos ilegais e propor planos alternativos.

A Anuc continua desempenhando importante papel no âmbito nacional. No entanto sua presença nas mobilizações tem diminuído notoriamente desde o ano de 2000. Por decisão e estratégia política de seus dirigentes, a Anuc optou por participar na gestão de programas oficiais.

É importante destacar o papel unificador que o movimento sindical desempenhou com relação às organizações camponesas.

O desafio do movimento camponês é avançar para formas de unidade e organização que integrem diferentes aspectos, objetivos e realidades da luta em todo o país, como a defesa da produção nacional, a reconstrução e o fomento da agricultura colombiana; a luta pela reforma agrária e a defesa da economia camponesa; a gestão de projetos produtivos e organizativos; outras formas de organização sindical tais como: comunitária, de usuários, cooperativa, mulheres e juventude; e, ainda, a articulação com as lutas dos povos indígenas, afro-colombianos e nativos (mestiços) e com o movimento sindical e popular.

Os camponeses não têm terras inalienáveis como as comunidades indígenas, nem existe um dispositivo constitucional que lhes garanta essa proteção, como acontece com os afro-colombianos. Isso significa que os camponeses são muito vulneráveis ao desalojamento e/ou despejo, não somente pela violência dos latifundiários, mas pelas empresas petroleiras, mineradoras e mega-projetos e, ainda, pelas dívidas financeiras. Os camponeses tomaram consciência dessa situação e sabem que a luta pela terra esteve debilitada pelo fato de não terem reivindicado a inalienabilidade. Por isso, sua prioridade, desde 1993, tem sido a luta por um regime de proteção, cuja primeira semente foi a autorização para a criação de Reservas Camponesas.

O Banco Mundial e o setor agropecuário

Em 1949 e em 1954 foram efetivados os primeiros empréstimos do Banco Mundial para o setor agropecuário colombiano, dirigidos à aquisição de maquinaria agrícola. Em maio de 1966, o Banco outorgou um novo crédito de dezesseis milhões de dólares para fomentar a pecuária.

Os recursos foram reorientados para apoiar as articulações políticas do governo de Lleras Restrepo. Nesse sentido, aprovaram-se vários tipos de créditos destinados ao programa de irrigação, sob a responsabilidade do Incora; à colonização dirigida e titulação de terra em Caquetá e Sarare (Arauca); à infra-estrutura; às instituições do conjunto do setor agropecuário.

O Banco Mundial se adaptou facilmente à orientação de Chicoral, como bem demonstra a aprovação, em 1975, de um crédito de dezessete milhões de dólares para o projeto de desenvolvimento de Córdoba, no qual a grande propriedade desempenhava um papel fundamental. O acordo de Chicoral considerava a colonização um substituto da reforma agrária, e os programas de colonização dirigida continuaram a receber novos créditos.

O Banco Mundial concedeu um crédito de 52 milhões de dólares em 1976 e outro em 1982 para impulsionar o programa de Desenvolvimento Rural Integrado (DRI), que não tocou na distribuição da propriedade da terra e apenas apoiou o segmento de camponeses com maior possibilidade de acesso a mercados. Os projetos de infra-estrutura apoiados pelo Banco Mundial se direcionaram para a economia camponesa e a pequena produção, a ponto de, em 1989, serem destinados 78 milhões de dólares para irrigação em pequena escala.

A transferência de tecnologia agropecuária se converteu em uma linha importante do Banco. O programa de DRI contava com o apoio do Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) para essa atividade. O desmonte desse instituto significou, na última década, um enorme retrocesso no sistema nacional de transferência de tecnologia, paradoxalmente, institucionalizado pelo Decreto nº 1946 de 1989 e pela Lei nº 29 de 1990. Enquanto as funções de assistência técnica do ICA passaram para as Unidades Municipais de Assistência Técnica Agropecuária (Umata), o DRI se tornou um simples Fundo de Cofinanciamento para estados e municípios. O que havia sido conseguido em catorze anos de esforços foi por água abaixo. O DRI, como outros fundos de cofinanciamento, se converteu em uma cobertura para "lavagem" dos chamados "auxílios parlamentares", que correspondem às cotas em dinheiro transferidas aos parlamentares que votam nos projetos do governo e destinadas às suas clientelas.

O Banco Mundial, desde 1995, vem tentando "descentralizar" o sistema de difusão tecnológica, e aprovou 51 milhões de dólares para o Programa Nacional de Transferência de Tecnologia Agropecuária (Prpnatta). Entretanto, o sistema não funciona porque a descentralização está marcada pelo clientelismo político e pela baixa capacidade técnica (cf. Controladoría Delegada Setor Agropecuario, 2002, p. 111).

Um expressivo crédito de 250 milhões de dólares para o "setor agropecuario" foi concedido, a partir de 1993. Trata-se de uma grande soma de recursos em comparação a outros créditos do Banco para esse setor. Na realidade, a intenção era dar suporte às reformas neoliberais de abertura econômica. Diante desse "crédito-mãe", os demais se tornam pequenos. O crédito para as reservas camponesas outorgado em 1998 foi de apenas cinco milhões de dólares. O Plano de Desenvolvimento de Magdalena Medio, que inclui benefícios para os setores camponeses, latifundiários e empresários, transferiu, em quatro anos, duas parcelas de cinco milhões de dólares.

Na Colômbia, o tão propagandeado subsídio ao "mercado de terras" ficou embutido num programa de associações produtivas dos pequenos com os grandes proprietários.

O mercado subsidiado de terras

O programa de mercado subsidiado de terras foi proposto pelo Banco Mundial e criado pela Lei nº 170 de 1994. Em 30 de junho de 1996, foi concedido um empréstimo, chamado "crédito de indução" (identificado como Planejamento Nacional 282 CO), no valor de 820 milhões de dólares para financiar experiências-piloto e uma Unidade Técnica, com o objetivo de "preparar" um conjunto de projetos de apoio à "reforma agrária de mercado".

O programa foi anunciado com festas e estardalhaços, e apresentado como forma de garantir o acesso dos camponeses à propriedade da terra, eliminando as interferências burocráticas e a "desnecessária intervenção do Estado". Agora, pode-se ver o quanto era mínima sua cobertura. O programa está em crise em decorrência das altas taxas de juros, da demora nos pagamentos das parcelas dos "beneficiários" e da constante redução dos recursos orçamentários do Incora, destinados ao programa como contrapartida do governo.

Embora, em 1997, os proprietários tenham oferecido 1.141.303 hectares ao Incora, somente foi possível subsidiar a compra de 42.527 hectares (3,7%). Das 38.451 famílias inscritas foram selecionadas apenas 3.113. A partir daí, o programa despencou vertiginosamente e o número de famílias beneficiadas foi reduzido de 1.767, em 1998, para 845, em 1999. O programa atendeu somente cerca de 650 famílias em cada um dos anos de 2000 e 2001. Desde sua criação, o programa subsidiou a compra de terras para treze mil famílias.

Quadro 3: Número de famílias beneficiadas e hectares adquiridos (1995-2001)

Ano	Famílias	Hectares
1995	1.308	17.479,3
1996	4.633	71.616,1
1997	3.113	42.527,0
1998	1.767	22.879,4
1999	845	10.454,0
2000	646	7.087,9
2001	662	8.167,3
Total	12.974	180.211,0

Fonte: Incora.

Observa-se claramente a debilidade do programa a partir de 1997. Isso explica por que o Banco Mundial continua dizendo, até hoje, que o programa está "em preparação".

Segundo a pesquisa domiciliar do Dane de 1976, das 1.547.676 famílias interessadas em adquirir terra, 356.957 têm algum conhecimento do programa. E, destas, apenas 38.451 famílias estão inscritas. Desse total o programa atendeu, em 1997, somente 8% e, em 2000, menos de 3%. Foram registrados problemas graves, fruto das características da demanda e da oferta de terras, do próprio programa e da lei que o regulamenta.

A seleção dos beneficiários é difícil, pois a maioria dos candidatos necessita de terra e sabe cultivá-la. Como a oferta de terras é maior que o orçamento, proliferaram as pressões políticas para vender uma quantidade de imóveis mesmo sabendo-se, de antemão, que menos de 4% serão adquiridos. Essas manifestações se refletem sobre a seleção dos beneficiários nas áreas onde estão localizados os imóveis cujos proprietários têm maior influência política ou outros meios de pressão.

Geralmente as ofertas partem de proprietários arruinados pela abertura econômica, com em média 223 hectares, até 1997, e 180 hectares, entre 1998 e 2001, e nunca de latifundiários. Desesperados, os pequenos empresários optam por "presentear" o correspondente a 30% do preço da propriedade, que deveria ser coberto pelo crédito. O programa se converteu em um mercado entre pobres, que negociam por fora do circuito comercial.

O camponês recebe 70% do preço do imóvel como subsídio e tem que se comprometer a pagar 30%, referente ao crédito com taxas de juros comerciais e variáveis, de acordo com o índice de preço ao consumidor, mais 2%. As taxas de juros muito superiores à rentabilidade real do imóvel "enforcam" os usuários. Efetivamente, a quase totalidade dos "beneficiários" de 1998 está em moratória (cf. Marulanda, 1998, p. 11; *Informe de la Caja Agraria...*, 1998) e essa dívida chega a cerca de dez milhões de pesos. Os "beneficiários" dos anos seguintes estarão na mesma situação, tão logo termine o período de carência. Quer dizer, o subsídio não cumpre seu papel: garantir que a rentabilidade do imóvel permita pagá-lo.

Os projetos-piloto do Banco Mundial mantêm as experiências de "mercado de terras" com altos custos totalmente separadas da vida real. O subsídio não cobre o excedente de preço, que corresponde a 30% da terra, além de excluir recursos para moradia e para crédito de produção.

Apenas 259 famílias dos "projetos-piloto", assistidas por especialistas pagos pelo Banco Mundial, puderam beneficiar-se dos 732 milhões de pesos para melhorias intraprediais, destinados pelo Fundo DRI e pelos municípios, e movimentaram outros quinhentos milhões de pesos para investimentos extraprediais. (cf. *Unidad de Gestión...*, 1998)

Condenado a ser um miniprograma, surgiram duas alternativas para mantê-lo. A primeira era continuar a ter o camponês pobre como perfil do beneficiário, concedendo-lhe, além do subsídio para compra da terra, outro para as taxas de juros (previsto no item b do Art. 21 da Lei nº160). E, ainda, estabelecer

legalmente a possibilidade de expropriação pela via administrativa quando um grande proprietário se negar a negociar ou a vender a preços compatíveis com a rentabilidade. Além disso, concentrar o programa em áreas de reforma agrária e desenvolvimento rural, como as reservas camponesas. Por fim, reconhecer como prioridades para a seleção dos candidatos a experiência nos trabalhos agropecuários e a organização camponesa e comunitária.

A segunda alternativa era converter o programa em um subsídio para aquisição de terras, destinado a pessoas com capacidade de investimentos e possibilidade de aportar ativos produtivos e qualificação administrativa. Seria um programa para subsidiar "empresários experientes", em vez de um programa para transformar os camponeses pobres em pequenos empresários, assalariados rurais, minifundiários e parceiros.

A proposta de subsidiar produtores com capacidade de investimento não é novidade. Na Rússia, por exemplo, desde 1908 o Banco dos Camponeses ajudou um pequeno número de agricultores ricos a adquirir terras de latifundiários e de camponeses pobres que vendiam seus imóveis (cf. Gúrov & Concharov, 1997, p. 36). Esse programa fazia parte da reforma agrária atribuída ao primeiro-ministro Piotr Stolpin, cujo objetivo era garantir o caminho do desenvolvimento sem tocar na estrutura da propriedade latifundiária.

Na Colômbia, em 1998, a proposta de desviar o subsídio destinado à compra de terra para agricultores com capacidade de investimento foi tão-somente um minúsculo elemento da grande articulação do processo de relatifundização. Desde então, o governo de Andrés Pastrana buscou substituir o programa de mercado subsidiado de terras pelo que chamou de "alianças estratégicas" entre grandes e pequenos proprietários e empresários, e que o Banco Mundial denominou "associações para a produção", as quais visam não o fortalecimento da economia camponesa, mas a sua subordinação e a entrega de suas propriedades às grandes corporações.

Na realidade, o que se viu foi o enfraquecimento do programa, especialmente porque privilegiou o cultivo do dendê (palmeira africana), que teve baixos preços no mercado internacional, e porque o crédito do Banco Mundial somente foi aprovado no início de 2002. A aprovação desse crédito chega depois do fracasso das negociações de paz, que tinham aberto o caminho para uma reforma agrária, e mostra que o caminho escolhido foi, novamente, o da hegemonia dos grandes proprietários.

Evidencia-se outra vez o conflito entre dois projetos para o meio rural na Colômbia, que há décadas têm-se enfrentado. Um projeto insiste em manter e consolidar a grande propriedade rural; outro visa redistribuir a terra dos latifundiários, que representa cerca de 5 milhões de hectares (cf. Igac, 1998), aptos para a agricultura e dedicados atualmente à pecuária extensiva.

O projeto de "Associações produtivas"

O Banco Mundial aprovou, em 22 de janeiro de 2002, um crédito de 32 milhões de dólares, primeiramente para apoiar um esquema de "Associações Produtivas" entre as comunidades rurais e o "setor privado" e, secundariamente, para "dinamizar o mercado interno", buscando aplicar na Colômbia o fracassado projeto de mercado subsidiário de terras. Dessa forma, o Banco poderia continuar justificando a existência de uma suposta "reforma agrária de mercado".

Segundo os autores do "Projeto de apoio às organizações produtivas", as organizações de pequenos agricultores poderiam acessar os mercados pelo estabelecimento de uma "associação produtiva" com empresas do setor privado. Para isso, contariam com a ajuda de instituições financeiras, do governo e de organizações não-governamentais. Por outro lado, as empresas agroindustriais teriam a oportunidade de expandir as atividades de processamento de alimentos ao ter assegurado seu abastecimento por parte dos pequenos produtores.

A ênfase desse projeto está na criação e no fortalecimento de "associações produtivas", correspondentes às "alianças estratégicas" do plano de desenvolvimento de Pastrana e do Plano Colômbia. São financiados, também, subprojetos de capacitação, técnicas para melhorar a produção agrícola, incluindo canais de irrigação, instalações de aquicultura, estufas, maquinaria, equipamentos e estudos especiais. O crédito a prazo fixo vence em 13,5 anos e tem um período de carência de 8,5 anos.

Foram selecionadas, até agora, oito zonas: cinco de domínio dos grupos paramilitares (Urubá, Córdoba-Sucre, Cesar, Magdalena Medio e centro-norte do Meta); uma zona de expansão desses grupos (leste de Caldas-Norte, Tolima-noroeste e de Cundinamarca) e, finalmente, Huila (estado de origem do ministro da Agricultura) e a zona fria de Boyacá, onde a crise do cultivo de batata e do mercado de leite, devido às importações, abalou a relativa estabilidade do minifúndio camponês e da média empresa comercial.

A origem e a ênfase do projeto estão localizadas nos plantadores de dendê. Dentro do contexto do Plano de Desenvolvimento e do Plano Colômbia, destaca-se a proposta de acelerar esse cultivo, que havia passado de 250 hectares, em 1957, para 63 mil, em 1988, e 148 mil, em 1999. Porém, apesar da área de cultivo do dendê ter aumentado num ritmo acelerado, como vinha ocorrendo há algum tempo, nos anos posteriores sua expansão foi freada porque o mercado internacional se tornou desfavorável, desde o final de 1999, quando o cultivo havia ultrapassado 150 mil hectares no país. Na Malásia, por exemplo, enquanto houve um incremento da colheita da ordem de 30%, durante o período entre setembro e outubro de 2000, o preço baixou, paulatinamente, durante todo o ano até alcançar, em outubro, 40% menos do que havia sido cotado em janeiro do mesmo ano (cf. WRM, 2001).

Três das zonas priorizadas para o programa de apoio às associações, Meta, Magdalena Medio leste e César, são as principais produtoras de dendê. Esta é uma cultura própria para a grande propriedade e, nesse caso, 1/3 está em imóveis de mais de 2 mil hectares e 1/3 em imóveis entre 500 e 2 mil hectares. As três zonas selecionadas detêm a maioria das grandes propriedades (em número e dimensão das áreas). É possível então que a equação paramilitares-grandes propriedades-dendê-alianças esteja no centro da dinâmica do programa, que teria relação com a situação de guerra, violência e relativização.

Do ponto de vista econômico, nas três zonas de grande produção de dendê o programa entraria para subsidiar os grandes proprietários nos momentos de dificuldades do mercado e para garantir o processo de ampliação de suas fazendas sobre as pequenas propriedades restantes. Assim, o Banco Mundial se orienta no sentido contrário à reforma agrária. Isso significa, de imediato, que o Banco direciona suas ações para apoiar a guerra.

Como afirma a Associação Camponesa do Vale do Rio Cimitarra (ACVC), as plantações de dendê são “um triste exemplo do coquetel de latifundismo com aspirações de ‘eficiência’ ou ‘modernidade’, que reafirma sua origem excludente e monopolista no uso da terra”. E ainda “trata-se com esse sistema de incrementar os rendimentos monetários por hectares sem alterar em absoluto a estrutura de posse e uso da terra”. Os novos “senhores feudais” propõem “alianças produtivas” que exploram os camponeses. As alianças são uma saída legal para os latifundiários não cumprirem suas obrigações com os trabalhadores. Ao transformar o trabalhador em “sócio”, o latifundiário poupa em jornadas de trabalho, elimina as horas extras e as obrigações sociais. A classe proprietária considera que a administração das alianças deve ficar a seu encargo, “dada sua experiência”.

Em outros casos, os neolatifundiários propõem sociedade aos pequenos e, também, aos médios proprietários, induzindo-os a associarem-se aos projetos de monocultura, mediante um sistema de endividamento com o sofisma da “economia camponesa do dendê”. Na realidade, trata-se de poder contar com uma oferta de mão-de-obra permanente sem ter nenhum vínculo trabalhista. Além disso, os latifundiários controlam os processos de elaboração e comercialização. Esse sistema beneficia as empresas transnacionais comercializadoras do azeite de dendê.

O dano mais irremediável desse processo será a destruição do meio ambiente (cf. WRM, 2001, cap. III), como já demonstraram as experiências da Indonésia e da Malásia³.

³ Ver: artigo “Plague of fire”, com texto de Lewiss M. Simons e fotos de Michael Yamashita, *National Geographic*, agosto de 1998; Djuweng (1966) e Survival International (1992, 1998). Ver também: “El amargo fruto de la palma” (disponível em <<http://www.wrm.org.uy/plantaciones/material/palma.html>>); IWGIA – Asuntos Indígenas (<<http://www.iwgia.org/SW445.asp>>); “Tribes defy loggers” (<<http://www.survival-international.org/pdf/sarawakbg.pdf>>).

Propostas das organizações camponesas

As organizações sociais propõem uma pauta ampla, no contexto de um tratado de paz, com um programa de reforma agrária e de reconstrução da agricultura nacional. Esse programa inclui subsídios para as taxas de juros dos camponeses, uma estratégia de comércio internacional que proteja a produção nacional e o apoio institucional do Estado para a adoção de tecnologias adequadas à agricultura camponesa. É preciso mudar as condições de ruína da agricultura impostas pelo neoliberalismo, assumir o planejamento e a gestão comunitária.

Uma solução concreta deve articular um regime especial de propriedade da terra que proteja, a longo prazo, o campesinato, suas comunidades e seus planos de vida ou desenvolvimento, com Reservas Camponesas inalienáveis.

É necessário reconhecer o papel da economia camponesa como um setor estratégico para o desenvolvimento. Isso significa:

1. Dar poder de decisão às comunidades rurais e às suas próprias organizações, em vez de entregar o poder, por meio da "descentralização", para os caciques locais e estaduais;
2. Renegociar os tratados de comércio internacional para o setor agropecuário colombiano, a fim de proteger a produção nacional e garantir a comercialização;
3. Levar a cabo uma reforma agrária em massa que beneficie um milhão de famílias e iniciar a produção em 5 milhões de hectares de terras agricultáveis não exploradas, retidas pelos especuladores;
4. Executar um programa de crédito em massa com taxa de juros especial para os camponeses;
5. Desenvolver um programa cooperativo ou associativo camponês de comercialização e processamento agroindustrial de produtos rurais;
6. Valorizar e priorizar a programação da produção, reprodução ou conservação de recursos naturais renováveis e o respeito à propriedade comunitária dos recursos genéticos;
7. Firmar contratos com comunidades camponesas, afro-colombianas e indígenas, para o controle de zonas de importância ecológica.

Tradução de Antonio Rubens Pompeu Braga

Bibliografía

- COMITÉ PERMANENTE POR LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Banco de Datos*. Bogotá, D.C., Sf., 2001.
- CONTRALORÍA DELEGADA SECTOR AGROPECUARIO. *Modelo, política e institucionalidad agropecuaria y rural*. Contraloría General de la República de Colombia, 2002.
- CURRIE, Lauchlin. *Desarrollo económico acelerado*. México, FCE, 1968.
- DJUWENG, Stepanus. Desarrollo contra Sustentabilidad: Una cuestión de confrontación ideológica. *IGWIA Asuntos Indígenas*, n. 3, p. 52-6, julho/agosto/setembro 1966.
- FAJARDO, Darío; MONDRAGÓN, Héctor et al. *Colonización y estrategias de desarrollo*. Bogotá, IICA, Ministerio del Ambiente, Iepri, 1997.
- FALS BORDA, Orlando. *Historia de la cuestión agraria*. Bogotá, Editorial Punta de Lanza, 1975.
- GONZÁLEZ, Gerardo. *En busca del horizonte*. Bogotá, Alekos Publicaciones, 1996.
- GÚROV, P., GONCHAROV, A. D. *La política agraria*. Editorial Progreso, 1977.
- IGAC. *Suelos y bosques de Colombia*. Bogotá, Atlas, 1988.
- INCORA. *Colombia tierra y paz. Experiencias y caminos para la reforma agraria. Alternativas para el siglo XXI. 1961-2001*. 2001.
- INFORME DE LA CAJA AGRARIA AL COMITÉ DE REVISIÓN DE LA LEY 160. Maio 1998.
- LEGRAND, Catherine. *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1988.
- MARULANDA, Beatriz. *Acceso al crédito de los beneficiarios de la Reforma Agraria*. Banco Mundial, 1998.
- MEDINA, Medófilo. *Historia del Partido Comunista Colombiano*. Bogotá, Ceis, 1980. t. I.
- PROPIEDAD rural y reforma agraria en Colombia. *Economía Colombiana*, n. 278, p. 23-32, junho 2000.
- RIVERA C., Silvia. *Política e ideología en el movimiento campesino colombiano: el caso de la Anuc*. Bogotá, Cinep, 1980.
- RINCÓN, Claudia. *Estructura de la propiedad rural y mercado de tierras*. Bogotá, 1997. Tesis de postgrado, Universidad Nacional.
- SURVIVAL INTERNATIONAL. Malaysia: Empeora la crisis para los dayak en Sarawak. *Acción*, abril 1992.
- _____. Tribes defy logres. *Acción*, 1998.
- TORRES GIRALDO, Ignacio. *Los inconformes*. Bogotá, Editorial Latina, v. 4, 5, 1978.

UNIDAD DE GESTIÓN PARA LA REFORMA AGRARIA. *Criterios técnicos para la asignación de los recursos DRI para el apoyo de la reforma agraria 1998.*

VALDERRAMA, Mario; MONDRAGÓN, Héctor. *Desarrollo y equidad con campesinos.* Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1998. (Misión Rural, v. 2).

WRM - Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales. *Boletín n. 47*, Montevideo, junho de 2001.

ACORDO DE PAZ E FUNDO DE TERRAS NA GUATEMALA

Laura Saldívar Tanaka e Hannah Wittman

Em 6 de maio de 1996, o governo guatemalteco, o comando geral da Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca e um representante das Nações Unidas assinaram o “Acordo sobre aspectos socioeconômicos e situação agrária”, como parte dos abrangentes “Acordos de Paz” que, oficialmente, puseram fim a 36 anos de guerra civil. As negociações simbolizaram um marco na tentativa de redirecionar as abordagens sobre o histórico problema fundiário no país. Dois outros componentes do tratado de paz, o “Acordo sobre direitos e identidade do povo indígena” e o “Acordo de reassentamento de populações desalojadas”, também se referem à questão agrária e ao desenvolvimento rural. O primeiro enfatiza o dever do Estado em prover terra aos povos indígenas, em reconhecimento de seus direitos tradicionais, eliminar a discriminação de gênero e regularizar as posses comunais. O segundo reitera o compromisso do governo com a resolução de disputas por terras geradas durante a guerra e a identificação de áreas para reassentamento. Entretanto, até o momento, a maioria das cláusulas do acordo de 1996 não foi cumprida; persistem os problemas de pobreza rural e acesso à terra.

Distribuição da propriedade da terra

A população rural da Guatemala sofre com um dos mais injustos sistemas de concentração fundiária do mundo. Em 1998, segundo dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Alimento, 0,15% dos produtores detinha 70% das terras aráveis, produzindo para exportação, enquanto 96% dos produtores ocupavam apenas 20% das terras. No campo, 90% dos habitantes vivem na pobreza e mais

de quinhentas mil famílias estão abaixo do nível de subsistência (Minugua, 2000).¹ Ao mesmo tempo, o país tem uma das populações rurais historicamente mais estáveis da América Latina, abrangendo 69% do total, e acima de 50% do conjunto dos trabalhadores encontram-se envolvidos com a agricultura (FAO, 1998).

O Banco Mundial (World Bank, 1996, p. 27) cita um estudo do Comitê Coordenador de Associações Financeiras, Industriais, Comerciais e Agrícolas como evidência para a asserção de que o processo concentracionista estaria se revertendo. Porém, diversas outras análises sugerem que as terras de cultivo na Guatemala têm se tornado cada vez mais concentradas com o passar do tempo. Entre 1964 e 1979, o número de unidades agrícolas com menos de 3,5 hectares duplicou e o tamanho médio daquelas com menos de 7 hectares caiu de 2,4 hectares para 1,8 hectares, no período de 1950 a 1979.² Analisando os dados do Censo Agrícola de 1979, Hough (Hough et al. 1982) mostra uma distribuição de terra extremamente desigual: 88% das propriedades tinham uma área menor que os 7 hectares necessários para a subsistência das famílias, possuindo 16% das terras aráveis, enquanto pouco mais de 2% das fazendas mantinham 65% das terras aráveis, conforme apresentado na Tabela 1.³

Tabela 1: Distribuição de terra na Guatemala: 1950, 1964, 1979 (%)

Tamanho	Número de fazendas			Área em ha		
	1950	1964	1979	1950	1964	1979
Menos de 0,7 ha	21,30	20,39	31,36	0,77	0,95	1,33
0,7 a 1,4 ha	26,26	23,64	22,83	2,54	2,77	2,75
1,4 a 3,5 ha	28,62	30,94	24,19	5,70	7,85	6,40
3,5 a 7 ha	12,17	12,47	9,74	5,32	7,04	5,74
7 a 22,4 ha	7,72	8,87	7,6	8,36	12,95	11,91
22,4 a 44,8 ha	1,76	1,59	1,72	5,10	5,90	6,77
44,8 a 450 ha	1,86	1,88	2,31	21,86	26,53	30,66

¹ As estimativas da pobreza na Guatemala variam. O Banco Mundial calcula que 75% do total da população vive na pobreza, incluindo 80% da população rural e 93% da população indígena. Utilizamos os números mais recentes da Missão de Averiguação da ONU na Guatemala (Minugua).

² Ver os trabalhos de Palma Murga (1997), FAO (1998, anexo II), Stringer & Lambert (1989) e Sandoval V. (1987).

³ Vários estudos sugerem que o tamanho mínimo da propriedade necessário à subsistência de uma família na Guatemala, considerando as diferenças na qualidade da terra, clima e altitude, está entre 4,5 hectares e 7 hectares (Hough et al., 1982; Stringer & Lambert, 1989, p. 4).

Tamanho	Número de fazendas			Área em ha		
	1950	1964	1979	1950	1964	1979
450 a 900 ha	0,16	0,13	0,17	9,52	10,03	12,81
900 à 2.250 ha	0,10	0,07	0,07	13,32	11,22	12,0
2.250 a 4.500 ha	0,03	0,01	0,01	8,81	4,92	5,43
4.500 a 9.000 ha	–	–	–	5,28	5,17	2,12
Mais de 9.000 ha	–	–	–	13,43	4,67	2,05
Total	358,687	417,344	531,636	3,720,831	3,448,737	4,180,246

Fonte: Hough et al. (1982); Sandoval V. (1987).

Stringer & Lambert (1989, p. 5) atribuem o aumento da concentração de terras na Guatemala, além do crescimento populacional, à estrutura monopolista de propriedade fundiária. O estudo cita também o “processo de registro de terras excessivamente caro e burocrático e a falta de crédito para aquisição de terras”. Os mais de trinta anos de intervenções no campo por diferentes governos, seja a colonização dirigida pelo Estado seja o programa impulsionado pelo mercado, não afetaram a estrutura agrária concentradora e excludente: manteve-se o padrão latifúndio-minifúndio, o dualismo entre a moderna produção agroexportadora e a de consumo interno.

A Coordenação Nacional de Indígenas e Camponeses (Conic) calcula que, dos 10,8 milhões de hectares de terra, apenas 2,8 milhões de hectares são cultivados (cerca de 40% do potencial de terras de cultivo). Outros 2,4 milhões de hectares de terras aráveis são improdutivos ou subaproveitados. A mais distorcida distribuição de terras do país é encontrada nas zonas costeiras, onde férteis planícies são freqüentemente pouco usadas ou destinadas à criação de gado.⁴ Nos distritos montanhosos, o problema do minifúndio tornou-se endêmico e grande parte da população indígena migrou, devido à pouca disponibilidade de terra arável.⁵ Brockett (1998, p. 112) cita números estimando que, em 1975, mais de 60% da população rural economicamente ativa dos distritos montanhosos migrou em busca de emprego durante algum período do ano, fazendo desta a “mais migratória força de trabalho do mundo”.

⁴ Nos distritos costeiros de Sacquitepequenez e Escuintla os coeficientes de Gini são de 94 e 92, onde fazendas de 450 hectares ou mais ocupam 53 e 59% das terras agricultáveis, respectivamente (Hough et al; 1982; World Bank, 1996, p. 30).

⁵ Na Guatemala, 40% das fazendas localizam-se nas terras altas do oeste. Quase 50% dessas unidades são menores que 0,7 hectares. Um típico minifúndio tem entre 0,4 hectares e 2 hectares, sustentando famílias de 5 a 15 membros (Katz, 2000).

A concentração fundiária, fruto da expropriação histórica das terras indígenas, tem sérias conseqüências para o uso sustentável da terra, a auto-suficiência dos pequenos proprietários, a segurança alimentar e a saúde. Em algumas áreas, pressões por terra não mais permitem as práticas de rodízio de culturas, e o plantio intensivo em terras marginais acarretou severa erosão do solo, colheitas reduzidas, migração sazonal e dependência permanente de remessas para suprir as necessidades das famílias. Além dos problemas relacionados, o deformado regime agrário guatemalteco "resulta em crédito, empréstimos e outros recursos sendo canalizados desproporcionalmente para áreas urbanas e para o setor agroexportador e no crônico subinvestimento no campo" (Palma Murga, 1997).

Os fundamentos para uma reforma agrária que reduzisse com êxito a porcentagem de empresas agrícolas com extensas plantações apóiam-se em dados de produção. As plantações agroexportadoras da costa meridional produziram banana, algodão, açúcar e gado durante séculos; entretanto, a importância relativa desses produtos caiu de 58%, em 1987, para 43% do total de exportações, em 1997 (World Bank, 1997), à medida que os preços no mercado internacional continuam a declinar. Em contrapartida, um aumento da produção de café e vegetais em pequena escala elevou a importância desses pequenos produtores na economia agrícola dos anos 1990.

A reforma agrária na Guatemala, com um componente redistributivo, tem sido virtualmente um "tabu" desde que o programa do governo Arbenz foi esmagado depois do golpe de Estado em 1954. Além disso, a enormidade de setores sem terra e sem condições de garantir sua subsistência apresenta-se como um sério problema. Segundo Sandoval V. (1987), cerca de 5.400.000 hectares de terras (mais da metade do território guatemalteco e mais terra do que o registrado nas fazendas) precisariam ser redistribuídos para prover todos os trabalhadores sem terra e pequenos proprietários com os 7 hectares necessários à sua subsistência.

O contexto histórico das leis agrárias

O sistema fundiário na Guatemala tem raízes na conquista espanhola, quando a terra foi expropriada das populações indígenas e dada como recompensa aos novos colonizadores. Depois da independência, em 1821, a posse da terra permaneceu altamente desigual. Em 1825, a primeira lei agrária foi aprovada com o objetivo de "aumentar a quantidade de terras de domínio público transferidas a particulares", sob a premissa de que a concentração de terras era a causa do subdesenvolvimento do país (Thiesenhusen, 1995).

O general Rufino Barrios (1873-1885) concluiu o povoamento nos distritos montanhosos, criou incentivos e infra-estrutura necessários aos plantadores de café e fez reformas no sistema de posse de terras. Terras públicas na costa meridional foram vendidas. O estatuto legal foi retirado das extensas propriedades da Igreja e das terras indígenas comunais. O mercado fundiário prosperou, baseado no argumento de que havia uma urgente necessidade de aumentar o número de proprietários, introduzir novas colheitas para exportação e abrir as fronteiras agrícolas (Thiesenhusen, 1995). Produtores de culturas de exportação forçaram os indígenas a se deslocar para altitudes mais elevadas, cujo clima muito frio era inadequado para o tradicional cultivo da *milpa* (consórcio de milho e feijão).

Em 1890, o café constituía 96% das exportações da Guatemala. Entretanto, o setor campesino estagnou-se, limitado pelas terras inférteis, e os gêneros alimentícios começaram a ser importados. Muitos produtores das regiões montanhosas compraram terras na costa sul para diversificar a produção com culturas tropicais. Os camponeses, então, tiveram de migrar das montanhas para a costa à procura de trabalho assalariado (Thiesenhusen, 1995).

A Lei Agrária de 1894 manteve a venda de terras estatais a particulares. Em 1901, a United Fruit Company, hoje conhecida como Chiquita, iniciou suas atividades na Guatemala. Entre 1924 e 1930, o governo arrendou para essa companhia um total de 188.682 hectares, nas planícies férteis do Pacífico. A empresa estrangeira pagava uma pequena taxa pelas exportações. Suas importações e lucros eram isentos de impostos e não havia a obrigação de cumprir a legislação trabalhista.

Juan Jose Arévalo tornou-se presidente em 1945, promulgando uma nova Constituição, que estabeleceu a "propriedade social da terra" e a erradicação do latifúndio. Na época, os 22 maiores latifundiários possuíam mais terras do que cerca de 250 mil famílias camponesas (Handy, 1994, p. 102). A Ley de Titulación Suplementaria foi aprovada, determinando a concessão do título de propriedade aos posseiros que cultivassem a terra por mais de dez anos (Thiesenhusen, 1995, p. 75).

A reforma de Arbenz

A legislação de Arévalo e a crescente proeminência das organizações de trabalhadores e camponeses durante o período de 1944-1954 constituíram a base do programa de reformas de Jacobo Arbenz, eleito presidente em 1951. Arbenz prometeu "converter a Guatemala numa nação capitalista moderna, mediante a industrialização e a reforma agrária" (Hough, 1982). Deparando-se com uma distribuição fundiária na qual 88% das unidades agrícolas ocupavam 14% das terras e os grandes fazendeiros cul-

tivavam, em média, 19% de suas propriedades, em 17 de junho de 1952 o Congresso guatemalteco aprovou a Lei de Reforma Agrária (Decreto nº 900). Seus principais objetivos eram eliminar as condições feudais e todas as formas de servidão do trabalho, prover terra aos trabalhadores sem terra ou com pouca terra e distribuir crédito e assistência técnica aos pequenos proprietários.

A reforma foi realizada por meio da expropriação de terras ociosas e redistribuição de terras estatais não cultivadas. Apenas propriedades não cultivadas maiores que 90 hectares eram passíveis de expropriação; as fazendas entre 90 hectares e 270 hectares com pelo menos 2/3 cultivadas foram isentas, bem como as envolvidas na produção de gêneros para exportação.⁶ Os beneficiários de terras estatais recebiam direito de usufruto vitalício, pagando renda de 3% da produção, e os das terras particulares entregavam 5% do valor das colheitas ao governo. A indenização das propriedades expropriadas baseou-se no valor autodeclarado para propósitos fiscais de maio de 1952.⁷

Nos anos de 1953 e 1954, 1.002 decretos de expropriação foram emitidos, totalizando 603.615 hectares, além da redistribuição de 280.000 hectares de fazendas estatais. Estima-se que 180 mil famílias foram beneficiadas, representando cerca de 10% da população total da Guatemala, na época. Entre 33% e 40% das famílias rurais e 31% e 40% dos trabalhadores sem terra receberam parcelas variando de 3,5 hectares a 17,5 hectares (Thiesenhusen, 1995).

A oposição à reforma agrária foi rápida e decisiva. Em 27 de junho de 1954, Arbenz foi deposto pelo coronel Castillo Armas. Colocaram-se contra a reforma as elites agrárias, a Igreja católica, os setores da classe média, os proprietários expropriados e as companhias agrícolas estrangeiras.⁸ Esses atores questionaram a rapidez da reforma, o preço pago pela indenização, a ausência dos proprietários nos Comitês Agrários e a cláusula do Decreto nº 900 que permitia expropriar sem indenização as terras dos que se opunham à reforma por meios violentos ou subversivos.⁹

⁶ Café, algodão, limão, banana, cana-de-açúcar, tabaco, borracha, quinino, frutas, feno, feijão, cereais e outras culturas comerciais.

⁷ Um dos problemas da reforma de Arbenz foi a evasão fiscal: a subvalorização da propriedade com propósitos fiscais, a supervalorização para vendas forçadas e o não-cumprimento de uma taxa progressiva para terras ociosas (Christodoulou, 1990; Hough et al., 1982; Thiesenhusen, 1995). Esse problema persiste na Guatemala atual e constitui sério obstáculo à implementação da "reforma agrária de mercado".

⁸ "Dos 222.580 hectares da United Fruit Company, a reforma agrária expropriou 146.000 e ofereceu 1,2 milhão de dólares de indenização" (Thiesenhusen, 1995, p. 79).

⁹ Ver Hough et al. (1982, p. 43-5) e Thiesenhusen (1995).

A pressão do governo dos Estados Unidos para “repelir a ameaça comunista”, enquanto protegiam os interesses de companhias norte-americanas (isto é, a United Fruit), facilitou o golpe militar, apoiado pela CIA, e reverteu a tentativa de transformação agrária. Nos primeiros seis meses após o golpe, a maioria das expropriações foi anulada e as terras retornaram a seus antigos donos. Nenhuma expropriação de terra ocorreu na Guatemala desde 1954, fortalecendo o injusto sistema de distribuição de terras que Thiesenhusen (1995) cita como a causa fundamental da guerra civil.

Forster (1998, p. 199) argumenta que esse foi um tempo de crescente organização por terra e direitos trabalhistas entre indígenas e camponeses, ameaçando a hegemonia da elite agroexportadora, que aumentou o uso da violência e repressão, nos quarenta anos seguintes. O apoio dos Estados Unidos e de instituições internacionais, incentivando as exportações agrícolas para o mercado externo, também ajudou a consolidar a “lição política de 1954”, um aviso contra futuras distribuições de terra. A reforma de 1952 pode ser vista como um breve momento de caráter experimental, em um contexto histórico de consolidação do poder de uns poucos perante o Estado e seus potenciais beneficiários.

Três décadas de ditadura

No ano de 1962, como parte dos preparativos para a reunião da Aliança para o Progresso, em Punta del Este, foi aprovada a Lei da Transformação Agrária, Decreto nº 1.551.¹⁰ Essa lei reafirmou os princípios da contra-reforma pós-Arbenz: a redistribuição das fazendas estatais e a colonização em terras públicas. Entre 1955 e 1982, mais de 2/3 das terras distribuídas destinaram-se a projetos de colonização nas áreas de fronteira, apesar de o decreto reconhecer os dispositivos constitucionais para expropriação de terras improdutivas e de a Usaid estimar que 1,77 milhão de hectares de terras ociosas do setor privado estivesse disponível. Quanto à redistribuição das fazendas estatais, expropriadas dos alemães guatemaltecos durante a Segunda Guerra Mundial, apenas 12% foram alocadas nas excelentes áreas da costa meridional (Hough et al., 1982, p. 55). O restante foi dividido entre proprietários de terra politicamente influentes, num total de 39 fazendas com cerca de 3 mil hectares cada, e “membros mercedores das forças armadas” (Brockett, 1998, p. 107).

Discute-se que o Decreto nº 1551 foi planejado para pacificar a demanda por ações de reforma agrária e “afastar as pressões das propriedades privadas”, por meio do deslocamento dos pobres para áreas ecologicamente frá-

¹⁰ O título da lei, “transformação”, denota o caráter “impronunciável” da expressão “reforma agrária” na era pós-Arbenz.

geis. Embora uma avaliação da Usaid, de 1970, tenha concluído que o impacto desses projetos de colonização na estrutura da propriedade da terra na Guatemala foi insignificante e que "a terra tomada pela elite" impediu sua distribuição em benefício de muitos sem-terra, ainda assim essa agência estrangeira liberou mais de 5,6 milhões de dólares, no final dos anos 1970, para mais projetos (Brockett, 1998, p. 107).

De qualquer modo, o partidatismo do aparelho de Estado, a pressão da elite rural apoiada pelos militares e uma crescente transferência de fundos de políticas agrárias para as atividades de contra-insurgência bloquearam a implementação do Decreto nº 1551 e a realização de futuros projetos de colonização (Berger, 1992). Em resumo, os programas destinados a redistribuir terras públicas e estatais para atenuar as pressões sobre a propriedade rural pouco beneficiaram os trabalhadores sem terra ou com pouca terra, como mostra o quadro abaixo.

Tabela 2: Trabalhadores beneficiados com distribuição de terra
(exceto assalariados permanentes)

Ano	nº de trabalhadores sem terra	% dos que receberam terra
1964	262.750	8,9% (1955-1964)
1973	267.058	3,5% (1965-1973)
1980	309.119	5,7% (1974-1980)

Fonte: Hough et al. (1982).

O controle das poderosas elites latifundiárias sobre a distribuição de insumos e créditos, bem como sua recusa em submeter-se ao sistema de taxaço agrário, tem história. A taxaço e o gerenciamento do mercado fundiário existem desde 1936, quando a Ley de Impuesto sobre Erials y Latifundios estabeleceu uma taxa de 2% a 4% para fazendas maiores que 500 hectares. O presidente Arbenz e os subseqüentes regimes militares falharam ao tentar fazer vigorar a legislação sobre impostos de terras ociosas. O Decreto nº 1551 criou uma estrutura legal que dificultou ainda mais a cobrança de impostos sobre as terras ociosas da elite, mas tornou possível coletar taxas dos pobres que participavam dos projetos de colonização (Hough et al., 1982, p. 60).¹¹ Thiesenhusen conclui que as reformas de 1960 "tomaram furtivamente o que haviam dado com alarde" (1995, p. xi).

¹¹ Entre 1970 e 1981, o Instituto Nacional para Transformação Agrária (Inta) recebeu 5.334.000 quetzales como pagamento pela distribuição de terras na fronteira e 602.000 quetzales como imposto sobre terras ociosas. De qualquer modo, apenas 263 latifúndios foram taxados no período de 1963 a 1972, a maioria dos quais foi exonerada do pagamento pelos decretos de 1972 e 1973 (Sandoval V., 1987).

Durante o período dos governos militares, duas estratégias econômicas foram tentadas; ambas excluíram o campesinato. Uma enfatizava a diversificação das exportações, a outra a promoção de um Mercado Comum da América Central. A prosperidade das exportações tem, historicamente, beneficiado as grandes fazendas comerciais e deslocado os pequenos produtores. A exemplo do que ocorria em quase todo o continente, entre as décadas de 1960 e 1980, “o PIB guatemalteco cresceu mais de 5% ao ano, ainda que as condições de vida dos camponeses declinassem” (Nairn, apud Thiesenhusen, 1995, p. 80). A situação dos pobres piorou e a concentração de terras aumentou, mais do que em qualquer outro país da América Central. Como Thiesenhusen (1995, p. 85) assinala, “nos anos 1960 e 1970, era considerado subversivo até falar em reforma agrária, mas nos anos 1980, marcados pela depressão econômica, pelo aprofundamento da guerra civil e pela intensificação da violência, houve novos apelos por mudanças agrárias estruturais”.

Na década de 1990, dois pontos dominaram o debate político na Guatemala: a pressão de organismos internacionais para administrar o desequilíbrio macroeconômico; e “modernizar” o Estado e o processo de paz visando negociar o fim da prolongada guerra civil (Palma Murga, 1997).

As promessas dos acordos de paz

Após o retorno do governo civil, em 1986, uma marcha de dezesseis mil trabalhadores sem terra ao Palácio Nacional na Cidade da Guatemala armou o cenário para a volta da questão agrária à agenda política. Embora ocorressem mais greves, protestos e ocupações de terras nos primeiros três anos de governo civil do que nos trinta anos anteriores, o presidente Victor Cerezo recusou a proposta de reforma agrária (Brockett, 1998).¹² A Associação Nacional de Camponeses (ANC) chegou a ter 115 mil membros em 1998. Essa organização tinha o compromisso de “não-violência e economia de mercado” e limitava-se a exigir que o governo adquirisse fazendas disponíveis e as transferisse a cooperativas camponesas.

A partir de meados dos anos 1990, o Comitê da Unidade Camponesa (CUC) e a Conic aumentaram a atividade política e ocuparam terras para forçar uma

¹² Cerezo, apesar de conhecido como “reformador”, reconheceu sua falta de poder com relação aos militares e a elite latifundiária, comentando que “se instituímos medidas de reforma que afetem a empresa privada e não levamos em consideração o Exército, seremos depostos; e se atacarmos o Exército sem o setor de negócios do nosso lado, o resultado será o mesmo” (Perera, 1993, p. 282).

resposta oficial a suas demandas. Brockett (1998) credita a esse aumento da mobilização social a volta da reforma agrária à pauta dos "Acordos de Paz".

O "Acordo sobre aspectos socioeconômicos e situação agrária" reconhece que a exclusão social de populações camponesas e indígenas e a concentração de recursos são fenômenos históricos, que resultam na falta de serviços sociais e desenvolvimento de oportunidades, impedindo o progresso e uma paz duradoura (Minugua, 2000, p. 5). Seus principais objetivos são apresentados, de maneira resumida, a seguir (Asesa, 1996):

- estabelecer mecanismos de resolução de conflitos de terra;
- fortalecer os conselhos agrários locais e nacional para aumentar a participação e intensificar a tomada de decisões pelas organizações rurais;
- restabelecer o Fundo de Terras para melhorar o acesso à propriedade da terra por meio da "reforma agrária baseada no mercado";
- rever e atualizar a legislação de terras ociosas, incluindo incentivos e sanções que regulem o uso da terra por eficiência e sustentabilidade ecológica;
- recuperar terras distribuídas no passado por meios corruptos e distribuir terras públicas;
- reforma legal visando simplificar os procedimentos de registro de terras e proteger e regular as terras comunais;
- desenvolver o cadastro e registro de terras por meio de agrimensura e do Sistema de Informações Geográficas;
- estabelecer um imposto sobre terras improdutivas ou pouco exploradas;
- implementar o desenvolvimento agrícola e programas de investimento rural que facilitem uma distribuição mais igualitária de crédito, tecnologia, treinamento e informação.

Os termos do Acordo resultaram de prolongadas negociações entre vários grupos. A Coordenação Nacional de Organizações Camponesas (Cnoc) exigiu a garantia da posse da terra para os pobres, o cumprimento dos direitos humanos, a desmilitarização do campo, o apoio financeiro e técnico, o respeito ao modo maia de encarar o mundo e a reforma da Constituição e das instituições estatais. A Cnoc também reintroduziu a idéia de "propriedade social" como forma de defender a recuperação e proteção de terras comunais camponesas e indígenas. Tal idéia, apoiando a expropriação de terras improdutivas, desafiou as definições de propriedade privada contidas nas Constituições de 1956, 1965 e 1985.

Organizações de direitos humanos e camponesas argumentam que as tentativas de criar um acordo que efetuará mudanças estruturais nas atuais disposições sobre a posse da terra foram enfraquecidas por pressão do Cacif, entidade que representa os interesses patronais. Essa entidade se opôs à propriedade social e defendeu a privatização de terras municipais e comunais e um "uso mais eficiente e racional da terra para refletir as vantagens da

Guatemala na nova economia mundial" (Palma Murga, 1997). A Coordenação da Organização de Povos Maias (Copmagua) fez uma severa crítica, afirmando que "esse programa traz vida nova a estruturas herdadas do período colonial e falha ao desafiar os interesses primordiais dos grandes proprietários".

Analisando a proposta do acordo, percebe-se a coincidência com o modelo de "reforma agrária assistida pelo mercado", intensamente promovido pelo Banco Mundial. Supostamente, reformas agrárias negociadas, com base no princípio "vendedor/comprador voluntário", seriam menos dispendiosas e conflituosas, mais efetivas e viáveis politicamente do que as reformas promovidas pelo Estado.

Fontierras, o modelo de mercado

As reformas lideradas pelo mercado foram recomendadas pela Usaid, já em 1980, ao perceber o agravamento das pressões pelo acesso à terra, maior que em outros países da América Central. Era o caminho não-violento para resolver o problema de distribuição fundiária na Guatemala contemporânea, além de uma opção mais barata do que investir em programas de colonização (Stringer & Lambert, 1989; Hough et al., 1982). Entre 1984 e 1990, a Usaid implementou o programa Fundación del Centavo, que adquiriu 28 fazendas e as dividiu em 1.400 lotes sob título coletivo e diretrizes sobre a produção e comercialização (World Bank, 1995, p. 26). A partir de 1986, o Inta começou a priorizar a aquisição de propriedades falidas para revendê-las a famílias sem terra com uma pequena taxa de juros. Contudo, até 1988, apenas dezoito fazendas haviam sido compradas e divididas entre dezesseis mil famílias em lotes de 0,61 hectare cada.

Fontierra, uma agência governamental administrada pelo Inta, foi criada em 1994 para "alavancar" o mercado, dando assistência a arrendatários, pequenos proprietários e trabalhadores sem terra. O Fundo, apoiado principalmente por doadores internacionais, comprava e "transferia" terras via empréstimos a baixas taxas de juros. Renomeado Fontierras em 1997, extinto em 1998 e restabelecido pela Ley de Fondo de Tierras de maio de 1999, o Fundo tem dois programas: financiamento público para aquisição de terras e promoção de um mercado fundiário; destinação de subsídios e assistência técnica para iniciar empreendimentos produtivos.¹³ Sua implementação vem sendo, na melhor das hipóteses, lenta; até outubro de 2000, beneficiou menos de quatro mil famílias.

¹³ A Cnoc argumenta que, quando ocorreram as discussões para elaborar a nova lei, a maioria das organizações camponesas não foi convidada (entrevista, janeiro de 2002).

Tabela 3: Achievements of Fontierras

Por	# casos	Hectares	# famílias	Crédito	Subsídios
Out./2000	61	24.671	3.946	15.207.477	4.822.314

Fontes: Molina Cruz (2000).

Para obter crédito do Fontierras são efetuados estudos agroecológicos da terra e diagnósticos do grupo solicitante, considerando o potencial produtivo da propriedade, o contexto socioeconômico e o nível de organização e coesão. Molina Cruz (2000) notou que um nível mínimo de capitalização é exigido dos candidatos. A Coordenação das ONGs e Cooperativas (Congcoop) e o Cnoc elaboraram, em 2001, a seguinte caracterização dos beneficiários:

- baixo nível socioeconômico e de alfabetização;
- experiência em produção de subsistência;
- alguns antigos trabalhadores se organizaram para comprar terra;
- alguns grupos ocuparam terras cujos donos estavam dispostos a vender;
- a maioria dos grupos é filiada ao Cnoc.

Verificaram, ainda, que as vendas são freqüentemente superfaturadas, devido à vontade de ter terra ser maior que a habilidade de negociar. No processo de negociação, o papel da equipe do Fontierras tem sido fraco e a participação das mulheres praticamente nula, dado que os técnicos preferem trabalhar com grupos de homens. Na área produtiva, estes não consideram as experiências e capacidades dos grupos.

A Missão das Nações Unidas na Guatemala nota que, segundo o atual orçamento de verbas, o Fundo só será capaz de financiar lotes de 5 hectares, em média, para 1.500 famílias, o que corresponde a 5% das demandas registradas por famílias sem terra. Em 1999, a demanda organizada por terra foi estimada em sessenta mil famílias, mas o Ministério da Agricultura calcula que mais de quinhentas mil famílias não têm terra ou a possuem em quantidade insuficiente para garantir sua subsistência (Minugua, 2000).

Os obstáculos básicos identificados pelas Nações Unidas para que o Fontierras efetuasse uma futura distribuição de terras incluíam a falta de recursos e pessoal. O Ministério da Agricultura e o Inta identificaram 150 *baldios* públicos (porções de terra não-utilizadas), totalizando 106.500 hectares que poderiam beneficiar nove mil famílias, mas alegam que o Fundo só tem dinheiro suficiente para "regularizar" trinta, citando a dificuldade adicional de que os potenciais beneficiários não teriam dinheiro para os custos legais com registro (Minugua, 2000, p. 14).

Além da falta de verbas governamentais para fomentar um mercado fundiário transparente, várias questões inerentes à concepção de "reforma agrária de mer-

cado" devem ser destacadas. O problema mais freqüentemente citado é o princípio do "vendedor/comprador voluntário". Stringer & Lambert (1989) argumentam que, dada a concentração de terras na Guatemala, é praticamente impossível para os camponeses entrar no mercado fundiário. Quando grandes propriedades são colocadas à venda, o mercado é geralmente fechado, exceto para um pequeno grupo com recursos para comprar uma grande plantação, já que os latifundiários usualmente não estão dispostos a dividir suas propriedades para vendê-las a particulares ou a grupos de camponeses.

O Banco Mundial (World Bank, 1995) também sugere que os latifundiários estão relutantes, com receio de que as vendas possam aumentar as demandas por terra e as ocupações. Além disso, a maioria dos sem-terra ou com pouca terra não tem poupança ou subsídio para negociar efetivamente no mercado fundiário, mesmo quando taxas de juros favoráveis ou outras concessões são oferecidas (Stringer & Lambert, 1989). Assim, a implementação do Fundo de Terras, previsto no acordo de 1996, concentrase, por razões políticas, na privatização e na venda negociada de terras públicas não utilizadas para fomentar o mercado fundiário.

O Banco Mundial constatou que geralmente há especulação fundiária nas áreas onde o Fontierras demonstrou interesse em comprar terra.¹⁴ Na Guatemala, a terra é freqüentemente utilizada com fins especulativos e mantida por grandes proprietários por razões culturais, de status familiar, acesso a crédito e serviços. Muitos fixam preços de venda irrealistas, refletindo a falta de desejo de vender.

Finalmente, estima-se que entre 50% e 95% das propriedades não têm títulos atualizados, enquanto, ao mesmo tempo, outros sugerem que a extensão de terras com títulos de propriedade no Registro totaliza mais de duas vezes o total de terras da Guatemala (Stringer & Lambert, 1989, p. 18; World Bank, 1998, p. 4). Essa ambigüidade nos direitos de propriedade e um ineficaz e ineficiente registro de terras também causam problemas para a reforma agrária de mercado. Alguns criticam o novo processo de cadastro, sugerido pelos "Acordos de Paz" e financiado pelo Banco Mundial, pois permitirá que terras ilegalmente confiscadas de camponeses pobres e vilarejos indígenas

¹⁴ Hoje uma *caballeria* (42.12 hectares) custa 1,5 milhão de quetzales, enquanto, em 1991, era avaliada em dezoito mil quetzales. Isso deve-se ao fato de que o governo considera a terra como qualquer outra mercadoria, permitindo quaisquer preços (Tinay, entrevista). O mercado fundiário é concentrado, há apenas cerca de cinco mil grandes proprietários vendendo (Incer, entrevista). Se houvesse meios de cobrar impostos sobre as terras ociosas, haveria maior oferta de terras no mercado. A Constituição de 1985 tem um dispositivo para taxar e até expropriar terras ociosas, embora nunca tenha sido cumprido.

sejam registradas legalmente, devido sobretudo à falta de um mecanismo legal para averiguar como os títulos foram obtidos (Palma Murga, 1997). Isso contribuiria para consolidar a desigualdade. Em 1999, foi iniciada uma discussão com o governo, ONGs, universidades, grupos indígenas e camponeses para preparar uma lei de jurisdição agrária e ambiental, mas, em maio de 2000, as conversações foram interrompidas (Minugua, 2000, p. 9).

Cadastro

Segundo Rosalinda Hernández (2000b), a Guatemala é atualmente o único país da América Central que não dispõe de um cadastro nacional e um registro de propriedade. A Usaid financiou um levantamento cadastral pelo Instituto Geográfico Nacional (IGN), em 1968, e executou um inventário das *fincas*, durante a administração de Efraín Ríos Montt (1982-1983). Esse estudo propôs a criação de um Banco da Terra para vender terra a famílias camponesas e facilitar o acesso ao crédito. A última fotografia aérea da Guatemala data de 1991 e foi tirada com a “ajuda” do Departamento de Defesa dos Estados Unidos.

No governo Ramiro de León (1993-1994), com uma doação do Banco Mundial, foram feitos esforços para realizar um levantamento cadastral com propósitos fiscais em trinta municípios de Quetzaltenango, San Marcos, Quiché e alguns distritos do leste. Apesar de os “Acordos de Paz” de 1996 mencionarem a necessidade de modernizar o cadastro e, até 1998, o governo guatemalteco dispor de verbas para iniciar esse trabalho, não havia clareza sobre a maneira como seria implementado. Um problema significativo é a incapacidade técnica local de realizar o levantamento cadastral; além disso, os projetos atuais, freqüentemente, são limitados pela falta de participação das comunidades (Hernández, 2000b). As agências internacionais falharam na coordenação dos esforços, embora tenham disponibilizado recursos financeiros da ordem de 62,5 milhões de dólares, conforme Tabela 4.

Tabela 4: Fontes de financiamento do cadastro

Fonte	Projeto	Valor (US\$)	Tipo
União Européia	Santiago e San Lucas	24-40 milhões	Doação
Holanda	San Jacinto e Huite	300 mil	Doação
Alemanha	Santa Cruz e Purulha	4,2 milhões	Doação
Banco Mundial	Peten	31 milhões	Empréstimo
Suécia	Assistência Técnica	1,1 milhão	
Noruega	Cartografia	5 milhões	Doação

Fonte	Projeto	Valor (US\$)	Tipo
França	Bolsa para mestrado	60 mil	
PNUD	Estudos	400 mil	
Total		62,5 milhões	

Fonte: UTJ-Protierra apud Hernández (2000b).

Hernández (2000b, p. 43) sugere que “dada a história de corrupção e manipulação das instituições públicas de interesse social, é necessário criar mecanismos sociais de controle deste Fundo de Terra, com o objetivo de evitar que os recursos sejam concedidos de acordo com os interesses de grupos políticos”. O atual presidente, Alvaro Arzú, está engajado em projetos de cadastramento em Peten, Verapaces, Sacatepéquez, Chiquimula e Zacapa. Estes não incluem a região norte do país (Franja Transversal del Norte), onde ocorreram grandes usurpações de terra e muitos problemas fundiários são evidentes. Os municípios selecionados pelo Estado diferem dos recomendados pelas organizações sociais.

As posições da sociedade civil

Um grupo de ONGs, institutos de pesquisa, organizações religiosas e de direitos humanos, incluindo a Conic, a Associação para o Avanço das Ciências Sociais (Avancso), o Centro para Direitos Humanos Legais e a Agência Interdiocesana para Questões Agrárias, desenvolveu uma proposta, chamada “Abrindo brecha, proposta de plataforma para o desenvolvimento rural”.

Para a Plataforma Agrária, o princípio fundamental do desenvolvimento rural é o acesso à terra, apoiado por investimentos em infra-estrutura e serviços para facilitar meios de vida sustentáveis, e não deve ser limitado por leis de mercado. A Plataforma propõe o fim do modelo agroexportador, a democratização do acesso à terra e aos títulos de posse e a diversificação da economia. Suas reivindicações incluem:

- O resgate de terras nacionais, abandonadas e comunais. Segundo a Plataforma, a democratização da posse da terra é baseada nos seguintes princípios: “terra para quem cultiva; função social da propriedade; reconhecimento de reivindicações históricas pela terra”;
- Direitos e segurança: as mulheres e as comunidades historicamente marginalizadas devem ser priorizadas;
- Eliminar latifúndios improdutivos: “Faz-se urgente a aplicação e o cumprimento de um imposto sobre terras ociosas que obrigue os proprietários a gerar empregos ou a passar a terra aos camponeses sem terra”;

- d) Realizar a expropriação de terras ociosas e pouco utilizadas e recuperar as terras usurpadas durante a guerra civil;
- e) Limitar a extensão das terras;
- f) Estabelecer um Fundo de Terra que garanta que as transferências baseadas no mercado sejam justas, com condições justas de preços, crédito e negociação;
- g) Acesso a recursos adicionais, a infra-estrutura, treinamento, crédito, informações sobre o mercado e tecnologia apropriada para homens e mulheres. Eliminar o minifundismo e promover empresas familiares baseadas na segurança alimentar e na diversificação da agricultura.

A Conic tem, aproximadamente, oitenta mil membros em 14 dos 22 municípios da Guatemala, sendo 95% deles indígenas. Seus principais objetivos são reivindicar o direito à terra e ao desenvolvimento e melhorar o acesso aos serviços. As políticas internacionais para o mercado fundiário, tais como as promovidas pelo Banco Mundial, não constituem uma opção; enquanto o peso da dívida é arcado pela maioria da população, os setores privados tiram vantagem de programas do Banco para o mercado fundiário.

Organizações como a Conic começaram a renegociar contratos de dívidas com o Fontierras. Um exemplo disso foi o cancelamento de 32 mil quetzales (4 mil dólares) em benefício de 540 famílias. Outras organizações têm sido capazes de reduzir suas dívidas (vinte *fincas* obtidas com 80% de desconto) e algumas conseguiram estender o prazo sem ter que pagar juros. Outra estratégia para obter a terra, particularmente no norte do país, é o pagamento de indenizações pela demissão de agricultores.

A Conic ocupou territórios que, historicamente, pertenciam a comunidades indígenas ou ao Estado e foram privatizados. Essas táticas são necessárias devido ao fracasso das ações do governo. A entidade identifica cinco mecanismos de acesso à terra: através do Fontierras; reivindicando propriedades da Franja Transversal del Norte; restituição de terra comunal; empresas mistas; e expropriação de latifúndios.

A Cnoc conta com cerca de meio milhão de camponeses associados em 20 dos 22 municípios, aumentando sua área de atuação por cinco regiões do país. Um dos principais enfoques da entidade é o desenvolvimento rural. Para seus dirigentes, o Fontierras não funciona, dadas as condições existentes de concentração de terra, falta de recursos e o atual modelo de produção. Além disso, como não há programas para facilitar a comercialização dos produtos dos novos pequenos proprietários, eles não terão capacidade de pagar suas hipotecas e, mais uma vez, suas terras lhes serão tomadas.

Em 2001, a Cnoc e a Congcoop realizaram uma pesquisa sobre o impacto de medidas de ajuste estrutural nas populações camponesas e elaboraram uma proposta para reformar o Fontierras, de modo a oferecer melhores soluções ao problema de acesso à terra e desenvolvimento rural. Nesse estudo, identificaram como principais fatores que impedem o acesso à terra:

- registro: 95% das propriedades rurais não estão registradas. O Registro de Terras estabelecido durante a era colonial nunca foi modernizado. A recriação desse registro é muito incipiente e não mostra avanços;
- crédito: 95% do crédito é concentrado nas áreas urbanas e o orçamento do Fontierras é muito pequeno;
- assistência técnica: desmonte do setor público agrícola e nenhuma instituição governamental oferece assistência técnica. O Fundo fornece assistência apenas a seus beneficiários.

Segundo o estudo, o Fontierras não provocará nenhum impacto significativo na estrutura fundiária da Guatemala e uma reforma agrária de mercado não terá sucesso. E conclui propondo maior envolvimento do Estado na recuperação das terras tomadas ilegalmente durante a ditadura, na continuidade da distribuição de terras pelo Inta e na expropriação de terras permitida pela Constituição, mediante indenizações.

De acordo com a Copmagua-CPT, o cadastro e o Fontierras são complementares: o primeiro é necessário para recuperar as *fincas* abandonadas ou confiscadas ilegalmente, durante o conflito armado. Para os camponeses, o cadastro teria um papel importante como fonte de informação e, por essa razão, suas organizações deveriam envolver-se nesse processo. Uma vez finalizado, poderia ser utilizado para taxar terras ociosas.

A Avancso concorda que deve haver vários meios de acesso à terra, mas que também é importante verificar diferentes maneiras de torná-la produtiva. Argumenta que o Fontierras não prestou a assistência técnica como deveria. Diversas entidades internacionais ofereceram subsídios e empréstimos para execução de projetos produtivos, mas falta informação sobre as metas e o impacto das agências internacionais.

O Instituto de Estudos Sociais, Econômicos e Políticos (Ipes) entende o “processo de participação em três instâncias: Comissão Paritária dos Direitos à Terra dos Povos Indígenas – CPT, para discutir a lei e o modelo do cadastro; organizações sociais, para solucionar os conflitos; conjunto da população, para corroborar o trabalho. O instituto propôs um sistema de monitoramento pela comunidade” (Hernández, 2000c).

Para a Minugua, um dos principais problemas da situação agrária na Guatemala é o baixo nível de segurança jurídica da posse da terra. Fontes governamentais estimam que menos da metade da terra usada para silvicultu-

ra, agricultura ou pecuária tem títulos de propriedade e limites claramente estabelecidos. A lei de titulação suplementar de fato criou situações por todo o país em que vários proprietários reivindicam a mesma terra.

Em termos de participação feminina, segundo Hernández, destacam-se as mulheres assentadas. A experiência em organização e o acesso à alfabetização dá-lhes uma boa base para reivindicar o acesso à terra. Os direitos das mulheres na Guatemala ainda são escassos; a legislação nem mesmo as reconhece como trabalhadoras.

A reforma agrária na Guatemala sofre com um legado histórico no qual muitas das políticas e legislação (progressivas ou não) têm sido suprimidas, mal interpretadas ou pouco implementadas numa "contradição entre leis, aplicações, legitimidade e pertinência" (Minugua, 2000, p. 9).

Muitos concordam com a observação de que "aspectos fundiários dos Acordos de Paz não foram nem respeitados nem executados. Além disso, a questão de conceder terras a trabalhadores sem terra permanece intocada" (Hernández, 2000a, p. 49). Do mesmo modo, nenhum progresso ocorreu no sentido de mudar ou fazer cumprir a legislação existente sobre terras ociosas ou pouco utilizadas (Minugua, 2000, p. 10). Como se encontra hoje, o processo para determinar a ociosidade da terra é complexo, laborioso e baseado em declarações dos atuais donos. Aos proprietários ameaçados com a expropriação, o Estado tem concedido tempo suficiente para começar a produzir em suas terras ociosas (Sandoval V., 1987; Berger, 1992; Stringer & Lambert, 1989).

Olhando adiante, no entanto, vê-se o crescimento de organizações populares e da atividade política, a força dos movimentos pelos direitos dos trabalhadores sem terra e indígenas e a ampliação do espaço político para o diálogo. No mundo inteiro, cresce o apoio à reforma agrária por parte das populações urbanas, impulsionando movimentos por direitos já garantidos em lei (FAO, 1998, p. 2). Forster (1998) observa que as leis apenas surtiram algum efeito quando apoiadas por organizações populares. Embora inadequado ao contexto histórico atual, o acordo de 1996 sobre a situação agrária pode ser um primeiro passo em direção a medidas de reforma agrária no futuro.

Tradução de Maria Domingos Silvestre

Bibliografía

- ADAMS, Martin. Land Reform: New Seeds on Old Ground. *Natural Resource Perspectives* (ODI), n. 6, 1995.
- ASESA. Acuerdo sobre aspectos socioeconomicos y situación agrária. Presidencia de la Republica, Comisión de la Paz, Guatemala, 1996.
- AVANCSO, CALDH, CONIC, PTI. Abriendo Brecha, Plataforma de Desarrollo Rural. Guatemala, ago. 2001.
- BERGER, Susan. *Political and Agrarian Development in Guatemala*. Boulder, Westview Press, 1992.
- BROCKETT, Charles D. *Land, Power, and Poverty: Agrarian Transformation and Political Conflict in Central America*. Boulder, Westview Press, 1998.
- CONGCOOP. Programa de Estudios para el Desarrollo Rural. FONTIERRAS, el ajuste estructural y el acceso a la tierra en Guatemala (investigación/ propuesta). Guatemala, dezembro 2000.
- CHRISTODOULOU, D. *The Unpromised Land: Agrarian Reform and Conflict Worldwide*. Londres, Zed Books, 1990.
- DEERE, Carmen D.; LEÓN, Magdalena. Women and Land Rights in the Latin American Neo-Liberal Counter-Reforms. Michigan State University, 1997.
- _____. *Mujer y Tierra en Guatemala*. Guatemala, Avansco, 1999.
- FORSTER, Cindy. Reforging National Revolution: Campesino Labor Struggles in Guatemala, 1944-1954. In: CHOMSKY, Aviva; LAURIA-SANTIAGO, Aldo (Eds.) *Identity and Struggle at the Margins of the Nation State*. Durham, Duke University Press, p. 196-228, 1998.
- HANDY, Jim. *Revolution in the Countryside: Rural Conflict and Agrarian Reform in Guatemala, 1944-1954*. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1994.
- HERNÁNDEZ, Rosalinda. The Land Issues in the Peace Accords: A Summary of the Government's Response. *Cuadernos de Investigación Interactiva*, Guatemala, Inforpress Centroamericana, n. 2, 2000a.
- _____. ¿A quien servira el catastro?. *Cuadernos de Investigación Interactiva*, Guatemala, Inforpress Centroamericana, n. 2, 2000b.
- _____. Problemática de la tierra reclama soluciones efectivas. *Cuadernos de Investigación Interactiva*, Guatemala, Inforpress Centroamericana, n. 3, 2000c.
- HILDEBRAND, John. Farm Size and Agrarian Reform in Guatemala. *Inter-American Economic Affairs*, n. 16, 1962.
- HOUGH, Richard et al. *Land and Labor in Guatemala: An Assessment*. Washington, DC, Usaid, 1982.
- KATZ, Elizabeth. Social Capital and Natural Capital: A comparative analysis of land tenure and natural resource management in Guatemala. *Land Economics*, n. 76, p. 114-32, 2000.

- MINUGUA. Mission de las Naciones Unidas en Guatemala. La situación de los compromisos relativos a la tierra en los Acuerdos de Paz. Guatemala, Minugua, 2000.
- MOLINA CRUZ, Javier. Acceso a la tierra por medio del mercado experiencias de Banco de Tierras en Centroamerica. FAO, 2000.
- PALMA MURGA, Gustavo. Promised the Earth: Agrarian Reform in the Socio-Economic Agreement. *Accord: An International Review of Peace Initiatives*, 1997.
- PEACE BRIGADES. The Struggle for Land: Invasions and Evictions. Guatemala, Peace Brigades, 1996.
- PERERA, Victor. *Unfinished Conquest: the Guatemalan Tragedy*. Berkeley, University of California Press, 1993.
- SANDOVAL V., Leopoldo. *Estructura agraria y nuevo régimen constitucional*. Guatemala, Asies (Asociación de Investigación y Estudios Sociales), 1987.
- STRINGER, Randy; LAMBERT, Virginia. A Profile of Land Markets in Rural Guatemala. Madison, University of Wisconsin, Land Tenure Center, 1989.
- THIESENHUSEN, William. *Broken Promises: Agrarian Reform and the Latin American Campesino*. Boulder, Westview Press, 1995.
- WORLD BANK. Guatemala: An Assessment of Poverty. Latin American and Caribbean Regional Office, 1995.
- _____. Guatemala: Building Peace with Rapid and Equitable Growth. Central America Dept., 1996.
- _____. Guatemala Land Fund Project. Natural Resources and Rural Poverty Sector, 1997.
- _____. Project Appraisal Document for Land Administration Project. Central America Dept., 1998.

A REFORMA AGRÁRIA MEXICANA: DO *EJIDO* À PRIVATIZAÇÃO

Laura Saldívar Tanaka

Em 1991, o presidente Carlos Salinas anunciou sua proposta de emenda do artigo 27 da Constituição de 1917, que resultara da Revolução Mexicana. O artigo tratava da reforma agrária: garantia o direito à terra para todos os camponeses, a expropriação dos latifúndios e a alocação de terras, não de forma individual, mas para os *ejidos*¹. Sua modificação implicou a possibilidade de dividir o *ejido*, propriedade comunal e inalienável, em pequenas propriedades privadas, assim como o fim da distribuição de terras.

O presente artigo descreve, numa perspectiva histórica, os eventos mais significativos da reforma agrária mexicana, discute algumas conseqüências da emenda do artigo 27 para a sociedade mexicana e apresenta as alternativas propostas pelos movimentos sociais rurais.

¹ Produto exclusivo da reforma agrária mexicana. "O *ejido* tem influenciado muito na ordem econômica, social e política do setor rural do México. Nesse aspecto, é uma entidade de produção e uma forma de organização social. Tem desempenhado duplo papel econômico, como um produtor de bens básicos para a população urbana e como um refúgio para os pobres e desempregados do México. Ao mesmo tempo, tem freqüentemente sido o local de ações políticas coletivas" (Baños Ramírez, 1998, p. 32). "... a reprodução das moradias dos camponeses não pode ser apoiada apenas pela terra; os recursos que têm sido destinados do governo para o *ejido* (qualquer que seja o custo político) são indispensáveis" (Lopez Sierra & Moguel, 1998, p. 222).

Breve história

A luta pela terra tem sempre guiado os movimentos sociais, ao longo da história mexicana. As principais reivindicações da Revolução de 1910 eram de que as terras, florestas e recursos hídricos fossem expropriados dos grandes proprietários e entregues aos camponeses sem terra para estabelecer *ejidos* e colônias agrárias². O governo pós-revolucionário concebeu a criação dos *ejidos* como forma de organização produtiva e de representação de camponeses organizados e, ainda, como instrumento de controle político.

Entre 1915 e 1934, as seis administrações redistribuíram 10 milhões de hectares, enquanto o presidente Cardenas, em seis anos (1934-1940), entregou cerca de 19 milhões para 729 mil *ejidatarios*. "Diferentemente de seus antecessores, Cardenas expropriou a maioria das fazendas em regiões produtivas e transformou os *ejidos* no foco de suas estratégias de modernização da agricultura e desenvolvimento nacional, em que um setor agrícola produtivo sustentaria a industrialização" (Van der Haar, 2001, p. 49).

O novo Código Agrário, iniciado na administração de Cardenas, estabeleceu os meios legais pelos quais os trabalhadores das fazendas (peões) poderiam tornar-se donos de terras. Com a rápida distribuição fundiária, finalmente o *ejido* tornou-se uma forma permanente de organização no campo. O programa de reforma agrária de Cardenas não decorreu apenas do esforço do Estado. Durante a Grande Depressão nos Estados Unidos, muitos trabalhadores rurais, acusados de ocupar vagas de cidadãos norte-americanos, retornaram ao México. A pressão exercida pelas organizações camponesas foi crucial para fazer avançar a reforma agrária (Craig, 1993, apud Thiesenhusen, 1995; Lara Flores, 1996; De Janvry et al., 1997).

No período de 1940 a 1958, conhecido como *Contrareforma*, as políticas agrárias foram modificadas de modo a destinar as melhores terras para os médios e grandes fazendeiros e o limite da pequena propriedade foi ampliado para 100 hectares de terra fértil ou equivalente em áreas de qualidade inferior. A nova política intensificou o desenvolvimento de unidades produtivas individuais, apesar do impacto sobre o setor dos *ejidos*, e estabeleceu o *derecho de amparo* aos grandes proprietários rurais, para protegê-los da expropriação. Essas modificações, o investimento em irrigação e a expansão da fronteira agrícola tornaram possível que, nos anos 1950, a produção agropecuária alcançasse uma das maiores médias de crescimento, somadas a outras conse-

² O governo pagou pela expropriação da terra uma indenização equivalente a um terço de seu valor. A *dotación* foi o principal mecanismo que garantia o *ejido*, sendo 80% das terras concedidas dessa forma (Thiesenhusen, 1995).

quências ambientais e sociais (García Jiménez, 1998; Mackinlay, 1996a; De Janvry et al., 1996; Reyes Ramo, 1992).

Entre 1964 e 1970, em um esforço para ultrapassar as medidas agrárias de Cardenas, o presidente Ordaz destinou cerca de 25 milhões de hectares para 278 mil *ejidatarios*. Desse total, apenas 8,5% eram cultiváveis, o que refletia a pequena disponibilidade de terra fértil (Warman, 2001). Diaz Ordaz distribuiu, principalmente, terras em áreas marginais (Mackinlay, 1996a). Em geral, após 1960, muitas das resoluções presidenciais de alocação de terras não foram cumpridas. A terra efetivamente entregue era em menor quantidade do que a prometida ou nunca era concedida. De acordo com Varo Berra (2000), apesar de quase a metade das terras mexicanas terem sido distribuídas aos camponeses, somente 21% delas eram apropriadas para a agricultura. Em alguns casos, eram doadas terras sem valor econômico ou que nem existiam.

Desde 1970, a agricultura de subsistência, baseada em práticas tradicionais de produção dos camponeses (uso de tração animal, sementes nativas, controle biológico, fertilizantes orgânicos, rodízio de culturas) foram degradadas por procedimentos inadequados de modernização tecnológica, implantados por organizações governamentais de pesquisa e desenvolvimento rural. Ironicamente, o processo de substituição de importações tornou-se um dos maiores obstáculos para o desenvolvimento sustentável da economia (De Janvry et al., 1997; Varo Berra, 2000).

A Lei Federal da Reforma Agrária foi promulgada em 1971. Ela determinava que "todo *ejido* deveria ter três órgãos internos: uma assembléia geral, composta pelo conjunto de *ejidatarios*, uma diretoria executiva e um conselho fiscal, com poderes legais para efetuar controles e balanços. As Assembléias Gerais eram, formalmente, a autoridade máxima do *ejido*. O interesse da coletividade era protegido e todas as decisões tomadas por voto majoritário" (Baitenmann, 1998, p. 107). Em 1976, a Lei Geral de Crédito Rural foi decretada. Sob ambas as leis, o setor camponês tornou-se, novamente, alvo do apoio legal e governamental para promover a produção (Mackinlay, 1996a). Na administração de Echeverría, a distribuição de terras foi reiniciada (Harvey, entrevista).

Posteriormente, as administrações de Lopez Portillo (1976-1982) e De la Madrid (1982-1988), mais uma vez, fizeram modificações similares às da *Contrareforma* dos anos 1940 e 1950, procurando substituir a reforma agrária por políticas destinadas ao aumento da produtividade (Rubio, 1987, apud Harvey, 1998b). Os pequenos produtores foram postos de lado, enquanto a agricultura de larga escala e os pecuaristas receberam a maioria dos subsídios, investimentos e ajudas financeiras. Exemplos dessa mudança são o Sistema Alimentício Mexicano, programa implementado entre 1979 e 1981 para subsidiar os produtores de grãos em média e larga escala (Mackinlay, 1996a), e o

declínio de 13,4%, em 1982, para 8,7%, em 1988, das alocações orçamentárias para o desenvolvimento rural (Coha, 1982, apud Thiesenhusen, 1995).

Após os anos 1980, acabaram os subsídios para o setor rural. O México começou a investir em outros setores para ser globalmente competitivo. Os ajustes estruturais acompanharam as idéias persistentes de promover investimentos estrangeiros na agricultura. O governo não possuía uma política de soberania alimentar, considerando a produção de grãos em pequena escala como não lucrativa e incapaz de atrair investimentos. A partir de 1988, a fonte de crédito para agricultura mudou dos bancos de desenvolvimento, como o Banrural, para os bancos comerciais³.

Entretanto, a introdução das políticas de livre mercado e a retirada do empréstimo para o setor rural provocaram um descontentamento geral entre os produtores. Em julho de 1990, o Movimiento de los 400 Pueblos marchou em Poza Rica, Veracruz, exigindo a alocação de 80 mil hectares, crédito e assistência técnica; em setembro do mesmo ano, cerca de dez mil produtores do nordeste, do Bajo e do sul marcharam para a Cidade do México exigindo, entre outras medidas, a modificação da política agrária. A principal crítica era de que a proposta da emenda do artigo 27 tinha sido imposta por interesses do Banco Mundial⁴, do governo dos Estados Unidos⁵, do conservador consórcio de empresários mexicanos (Copamex, Canacindra, Anit, Usem etc.) e da tecnocracia liberal, representada pelo Ministério do Comércio (Calva, 1993).

As reformas do artigo 27 da Constituição foram precedidas de intensa polêmica no governo entre os defensores da privatização e os favoráveis às propriedades comuns, com uma ampla variedade de opiniões entre eles. No movimento camponês existiam três posições bem demarcadas sobre a emenda: apoio com restrições, oposição e uma facção intermediária. Contudo, no geral, o debate foi consideravelmente limitado, e diversas organizações cam-

³ O principais bancos comerciais são: Fira (Fideicomisos Instituídos em Relación con la Agricultura/Fundo de Crédito para Agricultura), National Financiera (instituição de empréstimo para indústrias de pequeno e médio porte) e o Banco Nacional de Comercio Exterior (Myhre, 1998; De Janvry et al., 1997).

⁴ Em fevereiro de 1990, o Banco Mundial publicou um documento sugerindo que o governo mexicano aprofundasse as modificações neoliberais no que concerne às leis agrárias.

⁵ No decorrer das negociações do Acordo do Livre Comércio da América do Norte, o governo dos Estados Unidos exerceu pressão para mudar a lei agrária mexicana. No artigo 501 se lê: "As partes concordam em que seu objetivo principal é eliminar o maior número possível de barreiras ao comércio e subsídios e modificar as disposições relevantes nas regulações que distorcem o comércio, com o propósito de promover a competitividade, elevando a eficiência através de aumentos na escala de produção". É importante salientar que, hoje, ambos os países têm altos subsídios e os Estados Unidos praticam severo *dumping* no milho exportado para o México.

ponesas argumentaram não ser possível que quinhentos congressistas decidissem por vinte milhões de pessoas no campo (Moguel, 1992; Hernández, 1992).

Após mais de seis décadas, a reforma agrária mexicana apresentava, como principais resultados, os seguintes aspectos: os pequenos produtores intensificaram a produção e a comercialização, mantendo suas rendas embora cultivassem áreas menores; o êxodo rural da população, que de outro modo poderia estar desempregada nas cidades, foi evitado; a inquietação no meio rural foi impedida enquanto a economia se desenvolvia; seus beneficiários tornaram-se os principais produtores de alimento no país. Contudo, teve aspectos falhos, tais como: pouca preservação ou conservação dos recursos naturais existentes nas áreas integradas ao processo produtivo agrícola; lenta distribuição dos títulos de terra; fornecimento tardio e inadequado de crédito e assistência técnica, deixando muitos beneficiários desiludidos e acarretando a diminuição de seu potencial econômico. E, ainda, alguns proprietários rurais não foram afetados pela reforma agrária devido às suas conexões políticas ou subterfúgios, gerando certa injustiça no processo; a distribuição de terras foi usada como forma de apadrinhamento político, freqüentemente servindo para reprimir os camponeses e mantê-los em "seu lugar"; muitos camponeses não se beneficiaram (Thiesenhusen, 1995).

Estudiosos da questão agrária mexicana (Hernández, 1992; Mackinlay, 1996b, De Janvry et al., 1997; García Jiménez, 1998; Morret, apud Varo Berra, 2000) argumentam que a emenda ao artigo 27 não melhorou a situação rural e destruiu as funções tradicionais das organizações camponesas. Na verdade, atuou contra o objetivo da justiça social, ao considerar apenas a distribuição da terra sem promover sua produtividade.

A nova lei agrária e o Procede

Em 1992, a emenda ao artigo 27 foi aprovada por 388 votos a favor e 45 contra. Os objetivos da nova lei eram diminuir o crescimento do minifúndio, promovendo investimentos para aumentar a produção⁶, com a promessa do presidente Salinas de gerar mais empregos e criar organizações para os trabalhadores agrícolas (Moguel, 1992; Calva, 1993; Lara Flores, 1996). A emenda veio no bojo de um pacote de reformas neoliberais que incluía a criação da Zona de Livre Comércio da América do Norte (Nafta, incluindo Canadá, México e Estados Unidos); a privatização de empresas estatais; a desregulamentação

⁶ A competitividade do México encontra-se ameaçada há tempos: aproximadamente 75% das terras agrícolas sofriam altos níveis de erosão, 16% estavam em processo de desertificação e, anualmente, cerca de 500 mil hectares de floresta eram perdidos (Moret, apud Varo Berra, 2000).

dos mercados de produtos agrícolas; a privatização do gerenciamento de irrigação⁷ (Thiesenhusen, 1995; Whiteford Scott et al., 1998).

A reforma de Salinas foi considerada a base para a chamada “modernização” do México, ajustando-se às demandas do Nafta. Portanto, a reforma do *ejido* não foi um esquema para ressuscitar produtos de subsistência, irrigados apenas pela chuva; esse tipo de agricultura continuaria pouco atrativo para os investidores.

Cornelius & Myhre (1998) e Moguel (1992) consideram que os elementos-chave da emenda do artigo 27 são:

- O fim da expropriação das grandes propriedades e da obrigação constitucional do governo distribuir terra, apesar de existirem mais de quatro milhões de trabalhadores sem terra, número maior do que antes da Revolução (Varo Berra, 2000);
- As disputas pelos direitos à terra entre *ejidatarios* ou entre estes e proprietários privados deixam de ser mediadas pelo Ministério da Reforma Agrária, passando para a alçada dos Tribunais Agrários autônomos e descentralizados;
- Os *ejidatarios* podem obter títulos individuais de suas parcelas de terra, se o *ejido* concordar em participar do Programa de Certificação dos Direitos Agrários e Titulação da Habitação Urbana (Procede), tendo o direito de, legalmente, vender, alugar, arrendar ou hipotecar suas terras como garantia de empréstimo;⁸
- Aos *ejidatarios* não se exige mais que trabalhem pessoalmente na terra, podendo formar associações com indivíduos e empresas privadas de fora ou entre eles para aumentar o tamanho da unidade produtiva e maximizar as economias de escala;⁹
- A limitação do tamanho máximo da propriedade continua para prevenir concentrações excessivas das terras de *ejidos* privatizados (fazendas individuais são limitadas a 100 hectares de área irrigada e as fazendas de empresa, a 2.500 hectares);¹⁰

⁷ “Com o Programa de Modernização Rural (parte do Plano de Desenvolvimento Nacional do México, de 1989-1994), o gerenciamento dos sistemas de irrigação foi transferido para os usuários da água, tornando-os responsáveis pela operação, manutenção e gerenciamento do sistema” (Whiteford Scott et al., 1998, p. 384).

⁸ “Desta forma o *ejido* perdeu, por decreto, sua característica de propriedade social *inalienável, imprescritível e não-embargável*” (García Jiménez, 1998).

⁹ “Os tecnocratas queriam reduzir drasticamente o número de mexicanos do setor agrícola, especialmente os mais de dois milhões de pequenos produtores de milho (...). Na visão dos tecnocratas (...) o governo deveria promover sua saída da produção de milho em pequena escala para o emprego industrial-urbano e no setor de serviços. Tentar mantê-los na agricultura de subsistência é uma política social e economicamente incorreta” (Cornelius & Myhre, 1998, p. 6).

¹⁰ As sociedades comerciais podem comprar acima de 12.500 hectares nas áreas tropicais úmidas,

- A abertura do setor de *ejido* ao investimento estrangeiro direto elimina a proibição legal de serem formadas associações produtivas entre investidores privados estrangeiros e *ejidatarios*,¹¹
- Falta de alternativas para organizações de trabalhadores e o desenvolvimento de redes de seguridade social para trabalhadores rurais.

Em síntese, a emenda ao artigo 27 procura dar segurança aos grandes proprietários sem se importar com os camponeses, que constituem a maior parte dos produtores rurais (Morret, apud Varo Berra, 2000; Appendini, 2001).

O sistema legal, a política agrícola e as instituições governamentais sofreram várias mudanças: instituição de uma nova Lei Agrária, complementar à Lei Orgânica dos Tribunais Agrários; criação da Procuradoria Agrária, do Tribunal Superior Agrário e dos Tribunais Agrários Unitários; suspensão das leis de crédito rural, fomento agropecuário e seguro (Varo Berra, 2000).

O gabinete da Procuradoria Geral Agrária foi criado para implementar o novo modelo, com a função de mediar conflitos agrários, tentando reconciliar os interesses divergentes e aconselhar grupos de agricultores sobre os recursos compatíveis com a nova legislação. Também teve um papel importante no estabelecimento do Procede (De Janvry et al., 1997).

A criação do Procede objetivava mensurar, mapear e titular as terras do *ejido*. Foi apresentado aos camponeses como um programa que asseguraria seus bens patrimoniais e tornaria mais fácil sua participação em associações produtivas (Lopez Sierra & Moguel, 1998).

Em algumas comunidades, o Procede introduziu um sentimento de insegurança. Para obter os direitos da propriedade, o programa tem de confirmar os limites entre os *ejidos* e as parcelas individuais, resolver disputas internas e distribuir títulos. O Procede gerou debates e acirrou os conflitos por limites das terras, particularmente com *ejidatarios* ausentes, sobre o direito de herança de mulheres e crianças não-ejidatárias e o direito de propriedade da terra que havia sido ilegalmente utilizada em hipotecas (Jones & Ward, 1998; Stephen, 1998). Contudo, em outros lugares, o programa tem aumentado a segurança da terra, resultando na valorização das parcelas dos *ejidos* (Concheiro, Quintana & Tarrío, 2000).

250.000 hectares em zonas temperadas e 375 hectares no semi-árido; entretanto, a alocação de terras aos *ejidatarios*, nos anos recentes, tem sido de 4 hectares em média (García Jiménez, 1998).

¹¹ "A retirada das empresas estatais e dos apoios governamentais do campo, em consequência das reformas econômicas neoliberais, forçou os produtores rurais a procurar fontes privadas de crédito e reorganizar suas atividades produtivas. A crescente integração mexicana nos mercados globais de *commodities*, sob a atuação do Nafta e do Gatt, desafiou ainda mais os camponeses, forçando-os a encontrar novas estratégias para competir, tanto no mercado nacional como no internacional" (Snyder & Torres, 1998, p. 1).

Uma vez certificada a terra, ela pode ser transferida para alguém da família ou do *ejido*, por meio da venda. O certificado é convertido em um título de propriedade privada, mediante solicitação à assembléia geral do *ejido* e sua aprovação pela maioria. Se a permissão for concedida e o título conferido, então a terra pode ser vendida como propriedade privada e passar para fora do *ejido* (Stephen, 1998). De acordo com a Pesquisa Nacional do *Ejido* (1997), no período de 1994 a 1997 houve um aumento de 22% das transações de aluguel. Os grandes proprietários estavam mais propensos a alugar terras, enquanto os pequenos proprietários arrendavam-nas, mostrando uma tendência à compactação de áreas cultiváveis. Por volta de 1999, 51,4% da área rural estava sob o regime de *ejido* ou de comunidade e 5% do *ejidatarios* tinham vendido suas terras (Robles, 1999, apud Appendini, 2001). Enquanto os *ejidatarios* viam o Procede como um facilitador nas transações oficiais, e a Procuradoria Geral Agrária o apresentava como um instrumento para esclarecer a posse e os direitos da terra, este claramente interagiu com a luta agrária, e em alguns casos ajudava a reativá-la (Stephen, 1998).

Depois da emenda de 1992, o projeto neoliberal tornou-se prioridade para o governo, intensificando as tensões entre fazendeiros e camponeses. Para amenizar a situação, o governo tentou conseguir apoio para as reformas e reduzir a oposição às negociações do Nafta, direcionando uma nova fonte de recursos para o campo. Alguns desses subsídios eram: o Programa Emergente de Apoio à Cafeicultura, o Programa de Incentivos Regionais, o Programa de Apoios Financeiros à Comercialização, o Programa de Apoio Direto ao Campo (Procampo), o Programa Nacional de Solidariedade (Pronasol), a Aliança para o Campo, o Crédito à Palavra e o Fundo Nacional de Empresas Solidárias (Fonaes) (Appendini, 1998)¹².

O Procampo começou em 1993. Era um programa para apoiar pequenos proprietários e camponeses, subsidiando insumos e proporcionando garantia de preços. Contudo, seu principal objetivo era promover a adoção de novas tecnologias e parcerias entre os produtores para facilitar o uso sustentável e produtivo da terra, que poderia ser competitiva no mercado internacional (Varo Berra, 2000).

O Pronasol, o Crédito à Palavra e o Fonaes proporcionam crédito a produtores de subsistência e pequenos fundos de investimento para microindústrias rurais. Esses fundos, que substituíram o crédito público anteriormente desti-

¹² "Empresas solidárias são um mecanismo burocrático, criado pela administração de Salinas para enfatizar os projetos relacionados à produção e à criação de empregos" (Cornelius, Craigh & Fox, apud DeWalt, 1998, p. 367).

nado aos camponeses através do Banrural, garantiram o acesso ao crédito para camponeses não-*ejidatarios*. Com o Pronasol o número de *ejidatarios* com acesso a crédito aumentou, mas a quantidade total de crédito destinada ao setor de *ejido* tem diminuído (De Janvry et al., 1997).

Para Cornelius & Myhre (1998), a reforma do *ejido* representou uma mudança fundamental na política alimentícia mexicana. "Nos anos 1970 e início dos 1980, o governo adotou programas de subsídios em massa para atingir a meta de auto-suficiência alimentar, especialmente de produtos agrícolas básicos, como milho, feijão e trigo"¹³. O governo Salinas redefiniu "segurança alimentar" em termos de uma estratégia internacional de "nichos de mercado". Esta encoraja a produção de frutas, verduras, açúcar e café, para os quais o clima e a localização geográfica do México representam uma vantagem comparativa no mercado exportador, enquanto depende da importação para suprir a demanda de muitos produtos básicos¹⁴.

Em 1995, a administração Zedillo criou a Aliança para o Campo, visando aumentar a lucratividade do setor agrícola, combater a pobreza rural, proporcionar matéria-prima a baixo custo e estimular a auto-suficiência alimentar. A proposta, aparentemente preocupada em limitar a importação de alimentos, incluía um aumento no orçamento agrícola e subsídios para maquinário, sementes e agrotóxicos (Randall, 1996). Contudo, programas baseados no mercado ignoram certos conceitos, incluindo o PIB agrícola, a segurança e soberania alimentar, a justiça social e o desenvolvimento, a diminuição da pobreza e a criação de empregos para trabalhadores agrícolas (Suarez et al., 1995).

Conseqüências das políticas neoliberais

Críticos da emenda do artigo 27 (Calva, 1993; Cornelius & Myhre, 1998) consideram que suas principais conseqüências foram a ruptura do contrato social rural, a privatização do *ejido*¹⁵, a destruição das comunidades agrárias

¹³ Em 1988, aproximadamente dois terços de toda a área cultivada dos *ejidos* destinava-se ao milho, mas desde que este passou a ser produzido mais facilmente e com menor custo nos Estados Unidos o governo mexicano acabou com os programas para desenvolver a produção nacional (Cornelius & Myhre, 1998).

¹⁴ "[o Governo do México] tem intensificado a dependência do México de grãos cultivados no Meio-Oeste dos Estados Unidos, onde os produtores têm vantagens tecnológicas e ambientais e também desfrutam de subsídios" (Appendini, 1998, p. 36).

¹⁵ Essa emenda acabou com o status jurídico especial do *ejido*, permitiu a venda de terras coletivamente controladas e criou novas pressões para os camponeses produzirem individualmente (Snyder & Torres, 1998).

indígenas, a criação de novas formas de concentração fundiária e a expulsão de milhões de famílias rurais para as cidades¹⁶.

Padrões de acesso à terra

As formas mais comuns de acesso à terra no México eram o arrendamento, o aluguel, a hipoteca, o empréstimo e a parceria. De acordo com Concheiro, Quintana & Tarrío (2000), após a reforma do artigo 27 e com o Procede, o mercado de terras tem aumentado na forma de compra e venda, arrendamento e outras formas de transação de terras entre os membros das comunidades rurais e com pessoas de fora. Esses autores observam que o crescimento populacional e a distribuição por faixa etária estão relacionados à politização das transações da terra e o aumento do minifúndio. A história, o ambiente físico e social, as características econômicas e políticas do cenário produtivo, particulares a cada região, influenciam as transações de terra. A distribuição da terra era essencial e agora só é possível por meio de herança, compra, aluguel ou empréstimo. No caso dos camponeses pobres, apenas a herança garantia um pedaço de terra. Eles também observaram que, onde prevalece o mercado de terras, uma minoria de proprietários locais ou estrangeiros controla as melhores áreas do *ejido* ou privatiza a terra comunal, enquanto um crescente número de camponeses está perdendo o acesso à terra¹⁷.

Opondo-se a essas críticas, Jones & Ward (1998) notaram que as alterações na estrutura fundiária têm sido muito mais modestas. Em parte, devido à lentidão da titulação individual pelo Procede e o pequeno valor produtivo da terra, exceto nos *ejidos* urbanos e suburbanos, onde ela é cobiçada por corretores, e em áreas irrigadas, nas quais a produção é de algum modo assegurada. Além disso, alguns *ejidatarios* vêem a reforma do *ejido* como um meio que proporcionaria maior segurança à posse da terra (Cornelius, 1998).

Em um estudo no vale Mexicali e na região do rio Panuco (Whiteford Scott et al., 1998), as reformas ao artigo 27 foram encaradas positivamente, porque a privatização das terras do *ejido* legitimou as práticas de posse da terra, o que nunca tinha acontecido. Em ambas as regiões, os *ejidatarios* não estão desistindo de suas terras.

¹⁶ Para um estudo mais extenso nessa área, ver Cornelius & Myhre (1998).

¹⁷ "As pessoas vendem suas terras porque lhes faltam recursos financeiros, conhecimento e relações comerciais necessárias para entrar no mercado e se capitalizar" (Concheiro, Quintana & Tarrío, 2000).

Modernização agrícola

A eliminação dos subsídios e a privatização ou extinção de muitas agências públicas do setor rural afetaram o acesso a crédito, seguro, mercados, fomentos modernos, sementes, água, assistência técnica e infra-estrutura básica; aumentaram os custos dos insumos e serviços (Myhre, 1998; De Janvry et al., 1996). O abandono dos camponeses pelos programas do sistema financeiro rural e o fechamento da Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadero S. A. (Anagasa) (Seguradora Nacional Agrícola e Pecuária S. A.) faziam parte do desmonte do setor rural. Cortes no empréstimo eram casados com o redirecionamento dos empréstimos para os grandes fazendeiros, enquanto o esvaziamento das instituições era acompanhado pelo fracasso em estabelecer agências financeiras privadas nas comunidades.

O acesso ao seguro formal virtualmente desapareceu. "Isso forçou os proprietários a confiar em formas tradicionais de proteção contra adversidades, tais como: criar gado; recorrer a empréstimos de parentes, amigos e agiotas; obter um seguro mútuo entre os membros da comunidade" (De Janvry et al., 1997, p. 205). O acesso ao crédito bancário, hoje, requer a certificação de posse da terra, mas quando os camponeses percebem que têm que entregar seus certificados ao banco dão meia-volta e procuram subsídios (Moguel Viveros & Parra, 1995).

Outra falha da nova reforma é a incapacidade do sistema financeiro rural em prover o setor com capital para investimentos de longo prazo em "tecnologias competitivas". Dessa forma, não tem havido aumento significativo no nível de investimento no setor *ejidatario*, em parte devido à limitada lucratividade das plantações mais adequadas à maioria das terras do *ejido*, os grãos básicos. Nas regiões apropriadas para frutas de alto valor e verduras, há sinais de aumento de investimentos, mas o alto custo e as disponibilidades limitadas de crédito de longa duração restringem a introdução de materiais caros e tecnologias. A reforma do *ejido* não estimulou o investimento estrangeiro na agricultura e na indústria de processamento alimentício. O setor agrícola tem atraído menos de 1% do investimento direto estrangeiro no México, desde 1993. Aparentemente, a crise fiscal, o peso das dívidas e a instabilidade política desencorajaram o investimento nacional e estrangeiro necessários para apoiar a recuperação da economia. A falta de investimento financeiro reduz a produtividade agrícola, a qualidade dos produtos e a capacidade local de reter algum controle sobre a comercialização de frutas e verduras (Myhre, 1998, Cornelius & Myhre, 1998; Stanford, 1998).

Com a reforma, o setor do *ejido* sofreu um forte declínio em níveis tecnológicos, exceto no uso de algumas sementes aperfeiçoadas, como o milho. Os poucos ganhos tecnológicos destinaram-se aos grandes fazendeiros. Na agricultura de sequeiro, os pequenos produtores foram os que mais

perderam capacidade tecnológica e rendimentos, enquanto na agricultura irrigada, onde há menos dualismo tecnológico, os grandes fazendeiros perdem mais (De Janvry et al., 1997).

Para o pobre do campo, “a proclamada globalização não destruiu a cultura rural, mas tem tido grande impacto. Os pobres rurais do México têm sido deixados para trás tecnologicamente e suas práticas agrícolas tradicionais, que eram suficientes no passado, agora têm sido deturpadas e desacreditadas pela nova ortodoxia, resultando em uma inevitável deteriorização do meio ambiente e um declínio na qualidade de vida rural” (Baños Ramírez, 1998, p. 43).

De acordo com Cornelius & Myhre (1998, p. 16) “apenas aproximadamente 10% dos *ejidos* do país são bem organizados, possuem terra de boa qualidade, têm acesso à irrigação e alguma experiência em negociação. É esse setor que está mais bem posicionado para se beneficiar com as reformas do artigo 27 e a crescente integração do México nos mercados globais de *commodities*”. De Janvry et al. (1997) identificam as estratégias empresariais na reforma *pos-ejido*, sintomas do início de um processo de diferenciação: modernização das plantações tradicionais; diversificação das culturas com vantagem comparativa; acúmulo de capital por meio da pecuária.

Em um contexto de queda de preços e aumento das importações, na segunda metade da década de 1990, mais produtores de milho e outros donos de *ejido* começaram a criar gado (44% em 1994 e 48% em 1997) (Appendini, 2001). A renda proveniente de atividades não-agrícolas aumentou de 46%, em 1994, para 55%, em 1997, tornando-se importante para os proprietários rurais (*ibidem*).

Os *ejidatarios* estão expandindo a plantação de frutas e verduras onde água, terra e condições de trabalho permitem (Stanford, 1998). Em um estudo da Tierra Caliente, Michoacan, Stanford (1998) descobriu que os *ejidatarios* continuam a expandir “as plantações comerciais para as quais tinham acesso em mercados domésticos e internacionais. Nessa perspectiva, a expansão do cultivo ilegal de maconha nessa região também reflete os esforços dos pequenos proprietários de fazer o que for preciso para sobreviver em suas terras”.

Processos migratórios

No México, a economia rural depende muito do mercado de trabalho e da migração nacional e internacional para escapar da pobreza, especialmente daqueles que têm pouco acesso à terra (De Janvry et al., 1997). A reforma e outras mudanças estruturais não alteraram as pressões migratórias das comunidades do *ejido*, que têm uma longa tradição de migração da força de trabalho para os Estados Unidos (Cornelius & Myhre, 1998). A migração é in-

fluenciada por fatores socioeconômicos. Considerando a posse da terra, como mostra uma pesquisa de Cornelius (1998) em Tlacuitapa, Jalisco, os *ejidatarios* migram menos (17,2%) do que os donos de terra (28,1%), enquanto os trabalhadores sem terra são os que mais migram (58,3%).

Meio ambiente

Junto com a emenda ao artigo 27, foram modificadas as leis florestal, de recursos hídricos e da pesca. Com as novas leis, há uma ameaça de aumento da degradação ambiental, devido à mecanização agrícola, ao aumento no uso de agrotóxicos, à abertura de pastagem para a pecuária, ao desflorestamento do *ejido* no perímetro urbano por meio da ocupação, da desregulamentação do setor florestal e de outras atividades que podem piorar a poluição do ar, da água e do solo. De Janvry et al. (1997, p. 209) argumentam que “as pressões ambientais nessas terras frágeis, muitas das quais já estão seriamente degradadas, têm aumentado, enquanto a capacidade de o *ejido* organizar-se para proteger esses recursos do uso predatório e regularizar a pastagem permanece fraca e subdesenvolvida”.

Com a reforma do *ejido*, a área florestal e a área agrícola são tratadas diferentemente. “As áreas florestais não podem ser parceladas (...) se o *ejido* for dispersado, a lei determina que a área florestal do *ejido* seja designada propriedade nacional. Contudo, ela não especifica nenhum pagamento para os *ejidatarios* por essa transferência...” (Zabin, 1998, p. 412). Os *ejidos* podem mais facilmente estabelecer e operacionalizar empreendimentos com práticas florestais sustentáveis. Na nova legislação, os *ejidos* estão livres para formar associações produtivas com corporações privadas, incluindo firmas estrangeiras, que têm pouco ou nenhum incentivo para adotar práticas ambientais (Cornelius & Myhre, 1998; Wexler & Bray, apud Zabin, 1998).

Nas regiões costeiras, a modificação do artigo 27 e a Lei da Pesca fomentaram uma “Revolução Azul”, onde a piscicultura produzirá mercadorias das áreas lacustres e costeiras do país. O desenvolvimento da piscicultura está ocorrendo amplamente entre os investidores privados, que agora vêm novas possibilidades e incentivos, com poucos benefícios para as cooperativas, os *ejidos* e o meio ambiente. Como em qualquer lugar na América Latina, em Nayarit, Veracruz e Chiapas já existem conflitos sociais pelo acesso a zonas-chave de recursos costeiros, além do aumento da degradação ambiental (DeWalt, 1998)¹⁸.

¹⁸ Os currais de piscicultura alteram a hidrologia das lagoas, aumentando ou diminuindo a salinidade e, assim, a distribuição dos recursos marinhos. O Projeto de Ação dos Mangues identifica o desenvolvimento do cultivo do camarão como a principal ameaça para os ecossistemas lacustres (MAP, apud DeWalt, 1998).

Jovens e mulheres

A história agrária do México não é neutra quanto à questão de gênero. As leis agrárias que regulamentam o acesso ao *ejido* têm criado um padrão de exclusão para as mulheres. Estas têm desenvolvido uma ampla variedade de estratégias econômicas para sobreviver e alimentar suas famílias. Na nova versão do artigo 27, as mulheres não estão em melhor situação. A segurança de obtenção de certificados e títulos da terra do *ejido* veio muito tarde para a maioria das mulheres que podem ter acesso ao Procede. Elas precisam de apoio para trabalhar na terra e de um plano sério de desenvolvimento que proporcione esperança a cem mil mulheres rurais que, *oficialmente*, ingressam na força de trabalho, a cada ano, aos 18 anos de idade (Stephen, 1996). Além disso, a reforma da lei agrária desconsidera os direitos femininos do Código Civil, fomentando a perda da autoridade de esposas e filhos dos *ejidatarios* (Hernández, 1995; Cornelius & Myhre, 1998). Portanto, quando a distribuição de terra cessou, como resultado da reforma de 1992, as terras podiam ser vendidas por pessoas que possuíam direitos agrários, deixando às esposas e aos filhos somente a preferência de compra (Baitenmann, 2000).

Povos indígenas

De acordo com De Janvry et al. (1996), entre 1990 e 1994 as comunidades indígenas tinham perdido menos, uma vez que não dependiam das vendas de milho e feijão, cujos preços caíram. Porém, no contexto geral, as comunidades indígenas têm sido as maiores perdedoras, comparadas a outros tipos de *ejidatarios*. Suas terras estão constantemente ameaçadas de invasão e privatização. É importante observar que, em sua redação atual, o artigo 27 fala de *grupos* indígenas e não de *povos* indígenas (Hernández, 1995; Burguete Cal & Mayor, 1997).

Democratização

Uma das inovações-chave da nova lei foi a substituição do *comisariado* (conselho executivo), como núcleo decisório do *ejido*, pelos pequenos negócios ou unidades produtivas. O poder do comissariado foi reduzido, passando de um órgão com algum grau de autoridade para outro apenas com tarefas administrativas¹⁹ (Baños Ramírez, 1998). Residentes dos *ejidos*, comunidades crescentemente heterogêneas, mas que carecem dos direitos formais so-

¹⁹ "Os comissariados são agora explicitamente proibidos de tomar decisões, considerando as terras comuns sem aprovação da assembléia geral, e não têm jurisdição sobre as parcelas de terras individuais ou direitos dos membros" (Baitenmann, 1998, p. 111).

bre a terra, tais como trabalhadores sem terra, meeiros, pequenos proprietários, esposas e filhos de *ejidatarios* continuam a ser excluídos das decisões (Cornelius & Myhre, 1998). Observam De Janvry et al. (1997, p. 119) que os “*ejidatarios* não são fortemente organizados, com apenas 1/3 pertencendo a associações do *ejido*, 1/4 a grupos informais e sociais e 7% participam individualmente de entidades formais. Nessas organizações formais, o objetivo de acesso à terra mudou para apoio à produção”. As organizações são mais importantes em regiões com população indígena, nas áreas de fronteira e de agricultura de sequeiro. “Embora a mudança de um processo de desenvolvimento centrado no Estado para um modelo de mercado neoliberal e voltado para a exportação tenha enfraquecido o poder das organizações camponesas tradicionais devido à fragmentação do trabalho rural, muitos conflitos sociais continuarão a se originar e eclodir no campo” (Kay, 1997, p. 20).

Desenvolvimento urbano

Em 1995, 73% da população do México vivia na área urbana. Nas décadas recentes, mais de 60% do crescimento urbano ocorreu por meio da apropriação ilegal das terras do *ejido*. O programa governamental 100 Cidades anunciou a urbanização de 120 mil hectares de terra de *ejidos* para a expansão das principais cidades mexicanas (Jones & Ward, 1998). O sistema de propriedade do *ejido* influencia muito mais do que o México rural; metade das terras comunais cerca as cidades que mais crescem no país²⁰. A reforma de 1992 permite que os donos de terras comunais se associem com investidores privados, vendam-nas para empresas de construção civil ou se tornem vítimas do desenvolvimento urbano, que destitui a comunidade de sua terra e identidade (Jones & Ward, 1998; Zearley, 1994, apud Randall, 1996).

Jones & Ward (1998, p. 261) argumentam que “a emenda do artigo 27 não faz nada para remover a vantagem econômica da negociação ilegal de terras(...). No entorno do perímetro urbano, os *ejidos* estão competindo para vender terras, por acreditarem que agora isso é uma transação legal, e por sentirem-se inseguros de que a reforma seja o começo de uma maior ofensiva do Estado sobre o *ejido*. Para liberar a terra, os *ejidatarios* têm vendido grandes quantidades para *coyotes* (atravessadores)”. Contudo, mesmo com o Procedo concluído, o funcionamento legal do mercado de terras não é, inevitavelmente, o próximo passo. O programa pode converter os *ejidatarios* vendedores ilegais das terras comunais em divisores ilegais da terra privada. “Com

²⁰ Em 1999, 51,4% do território rural estava sob o regime comunal ou de *ejido* (Roblis, 1999, apud Appendini, 2001).

as novas regulamentações, o Estado tem três opções para intervir no *ejido*: expropriação (restrita a *ejidos* produtivos), compra da terra após a individualização por meio do Procede e associação em *joint-venture* (para o desenvolvimento habitacional)".

Movimentos pela terra e propostas alternativas

Com a Reforma Agrária de 1917, a distribuição de terras afetou o poder político dos grandes proprietários e as instituições que os apoiavam. Em resposta, o Estado criou os Comitês Regionais dos Camponeses, a Liga Estadual das Comunidades Agrárias e a Confederação Nacional dos Camponeses (CNC) (De Janvry et al., 1997).

Depois da revolução mexicana, os movimentos sociais foram liderados pelos camponeses pobres dos *ejidos*. A luta principal era por acesso à terra, mas, em alguns momentos, a produção tornou-se mais importante. Nos anos 1960, os movimentos estudantis e o crescimento da Teologia da Libertação tiveram influência na transformação das organizações camponesas. Harvey (1998a, p. 71) argumenta que os "novos movimentos resultaram de uma capacidade limitada da CNC de influenciar a política rural e agrária, do surgimento de novos líderes camponeses nas regiões, (...) do aumento da intervenção do Estado na agricultura do *ejido*, durante a administração de Echeverría". E, ainda, acrescenta o autor, "da crescente pressão por terra, ocasionada pela expansão da agricultura comercial, da criação de gado e dos novos projetos financiados pelo Estado, como a exploração do petróleo e a construção de hidroelétricas" (Harvey, 1998b, p. 131).

Na administração de Portillo (1976-1982), a repressão das lutas pela terra tornou-se mais comum, os movimentos sentiram necessidade de se unir no âmbito regional e nacional e as demandas relacionadas à produção pareciam oferecer uma base melhor para a mobilização dos camponeses (Harvey, 1998a, b).

Em 1991, durante os acirrados debates que precederam a aprovação da emenda do artigo 27, havia três posições distintas no movimento camponês. A favor das modificações, mas com mudanças pequenas, estava a União Geral Operária, Camponesa, Popular (UGOCP). O Movimento Nacional de Resistência dos Camponeses (Monarca) era radicalmente contra a reforma constitucional e tinha o apoio de diversas organizações, entre elas: União Nacional dos Trabalhadores Agrícolas (Unta), Comissão Organizadora da Unidade Campesina (Coduc), Coordenadora Nacional do Plano de Ayala (CNPA), Coordenadoria Nacional dos Povos Índios (CNPI), Aliança Camponesa do

Noroeste (Alcano) e Central Independente de Trabalhadores Agrícolas e Camponeses (Cioac). A posição intermediária era representada pela União Nacional das Organizações Camponesas Regionais Autônomas (Unorca). No dia 1º de dezembro, o Monarca assinou o Plan Anenecuilco, expressando sua oposição à emenda do artigo 27, e convocou os camponeses, organizações e partidos políticos a impulsionarem um movimento nacional de resistência e luta (Moguel, 1992; Calva, 1992; Hernández, 1992; Rubio, 1996).

A principal proposta dos camponeses foi a continuidade do contrato social de 1917 e sua expansão. Para tanto, exigiam uma política definida para alavancar a agricultura, com garantias de intensificar a produção rural do país e a auto-suficiência alimentar, para assegurar o envolvimento dos camponeses na administração e nos processos decisórios, assim como para estimular e preservar a autonomia das organizações camponesas (Calva, 1993). Essa proposta foi apoiada por membros do Congresso Agrário Permanente (CAP), formado por sete organizações independentes (Unorca, Coduc, UGOCP, Unta, Cioca, Alcano) e a Central Camponesa Cardenista (CCC), além de cinco organizações oficiais: CNC, União Geral dos Trabalhadores e Camponeses Mexicanos (UGOCM), Central Camponesa Independente (CCI), Conselho Agrário Mexicano (CAM) e o Movimento Nacional do 400 Povos (Mackinlay, 1996b; Hernández, 1992).

Enquanto isso, o CNPA afirmava que a reforma agrária não poderia ser limitada à distribuição de terras e ao fim do latifúndio. Defendia uma reforma agrária com mudanças políticas e econômicas significativas; uma reforma agrária que uniria os interesses das populações urbanas e rurais, por meio de práticas democráticas para construir um novo modelo de desenvolvimento, respeitando a diversidade biológica, social, econômica e cultural do país.

As organizações defendem um programa abrangente de desenvolvimento rural. Se o sistema financeiro rural não canalizar fundos de investimento para o campo, a descapitalização continuará e muitos *ejidatarios* de médio porte serão forçados a reorientar suas produções agrícolas para a subsistência ou a abandonar suas terras. Os resultados desse processo incluirão: o aumento de terras de *ejido* alugadas e vendidas, concentração de posse, maior disparidade de renda e crescente tendência ao trabalho assalariado (De Janvry et al., 1997; Myhre, 1998). Ademais, uma reforma agrária justa tem que ser acompanhada de outras políticas que garantam o controle social, as preocupações ambientais e o aumento da produtividade, além de respeitar os acordos nacionais e internacionais, como o Acordo 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (1989) e o Acordo de San Andrés (1996), que reconhece os direitos indígenas sobre a terra (García Jiménez, 1998). Finalmente, para superar o padrão excludente e desigual da política neoliberal, se faz necessária uma mudança

radical de estratégia, modelada por uma dinâmica interação entre a sociedade civil e um Estado ativo, democrático, inclusivo e igualitário (Kay, 1997).

Dez anos depois da modificação do artigo 27 e nove anos após o acordo do Nafta, pequenos e médios agricultores não têm podido competir com os produtores agrícolas dos Estados Unidos. Os camponeses vêm se organizando em um vasto movimento chamado El Campo No Aguanta Mas (O Campo não Agüenta Mais), que inclui doze organizações: AMUCSS, Anec, Cioac, Cepco, Coduc, Cnoc, CNPA, FDC, FNDCM, Red Mocaf, Unofoc e Unorca. Depois de muita pressão, o movimento negociou um "diálogo" com diferentes instituições governamentais. Por mais de dezoito dias, representantes da principal organização de camponeses, o governo, o setor acadêmico e organizações sem fins lucrativos uniram-se para apresentar uma ampla quantidade de propostas. Os tópicos principais foram o desenvolvimento rural e comércio, assuntos legais, desenvolvimento social, renda, conservação ambiental. Infelizmente, mais uma vez a disposição do governo é apenas parcial.

As principais reivindicações das organizações camponesas são uma moratória ao capítulo agrícola do Nafta, a implementação de programas sociais para 2003-2020, uma verdadeira reforma financeira no setor rural, a exclusividade do Congresso para modificar o orçamento do setor rural, o acesso à alimentação de qualidade e segurança para todos os mexicanos, o reconhecimento da cultura e dos direitos dos povos indígenas.

Tradução de João Tobias Lima Sales

Bibliografia

- APPENDINI, Kirsten. Changing Agrarian Institutions: Interpreting the Contradictions. In: CORNELIUS, Wayne A.; MYHRE, David (Ed.). *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector*. La Jolla, UCSD, Center for US-Mexico Relations, 1998.
- _____. The Challenges of Rural Mexico in an Open Economy. In: TULCHIN, Joseph S.; SELEE, Andrew (Ed.). *Mexico at the Millenium*. Woodrow Wilson Center, 2001.
- BAITENMANN, Helga. The Article 27 Reforms and the Promise of Local Democratization in Central Veracruz. In: CORNELIUS, Wayne A.; MYHRE, David (Ed.). *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector*. La Jolla, UCSD, Center for US-Mexico Relations, 1998.
- _____. Gender and Agrarian Rights in Twentieth-Century Mexico. Latin American Studies Association. Miami, março de 2000.
- BAÑOS RAMÍREZ, O. Procede: Gateway to Modernization of the Ejido? The Case of Yucatan. In: SNYDER, R.; TORRES, G. (Ed.). *The Future Role of the Ejido in Rural Mexico*. La Jolla, Center for US-Mexican Studies, UCSD, 1998.

- BARREDA, Andres. Corredores Mexicano. In: FZLN (Ed.). *No Traigo Cash. México visto desde abajo*. México, DF, 2001. p. 19-26.
- BURGUETE CAL Y MAYOR, Araceli. Derechos territoriales de los pueblos indígenas. *Memoria 98*, 1997.
- CAMPAÑA GLOBAL POR LA REFORMA AGRARIA. Propuestas del movimiento campesino mexicano ante el nuevo gobierno. Boletín n. 2, setembro de 2000. Disponível em: <http://ns.rds.org.hn/via/camp-boletin2.htm>. Acesso em: 13 dez. 2001.
- CALVA, J. Luis. *La Disputa por la Tierra*. México DF, Fontamara, 1993.
- CORNELIUS, Wayne A. Ejido Reform: Stimulus or Alternative to Migration? In: CORNELIUS, Wayne A.; MYHRE, David. *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector*. La Jolla, UCSD, Center for US-Mexico Relations, 1998.
- CORNELIUS, Wayne A.; MYHRE, David. *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector*. La Jolla, UCSD, Center for US-Mexico Relations, 1998.
- CONCHEIRO, B. Luciano; QUINTANA, Roberto D., TARRIO G., Maria. Derechos Territoriales y agrarios, Movilidad y Mercado de Tierras a 18 años de Política Neoliberal en México. Latin American Studies Association. Miami, março de 2000.
- DE JANVRY, Alain; SADOULET, Elisabeth; DAVIS, Benjamín; GORDILLO, Gustavo. Ejido Sector Reforms: From Land Reform to Rural Development. In: RANDALL, Laura (Ed.). *Reforming Mexico's Agrarian Reform*. Nova York, M. E. Sharpe, 1996.
- DE JANVRY, Alain; GORDILLO, Gustavo; SADOULET, Elisabeth. Household and Community Responses, Mexico's Second Agrarian Reform. *Transforming Rural Mexico*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies, UCSD, n. 1, 1997.
- DeWALT, Billie R. The Ejido Reform and Mexican Coast Communities: Fomenting a Blue Revolution? In: CORNELIUS, Wayne A.; MYHRE, David. *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector*. La Jolla, UCSD, Center for US-Mexico Relations, 1998.
- GARCÍA JIMÉNEZ, Plutarco Emilio. Neoliberalismo y Reforma Agraria en México. Coordinadora Nacional Plan De Ayala. Seminario Reforma Agrária e Democracia: a perspectiva das sociedades civis. Rio de Janeiro, 5 maio 1998. Disponível em: <http://www.dataterra.org.br/semrario/emilio.htm>. Acesso em: 11.12.2001.
- GRAMMONT, C. de Hubert. La Organización Gremial de los Agricultores frente a los Procesos de Globalización en la Agricultura. In: GRAMMONT, C. de Hubert (Coord.). *Neoliberalismo y Organización Social en el Campo Mexicano*. México DF, Plaza y Valdes, 1996.
- GUTIÉRREZ, Juan José. The New Law Is Not Ours. Local Level Response To Agrarian Reform In Mexico. Disponível em: <http://anthap.oakland.edu/papers/gutierrez96/contents.html>. Acesso em: 13.12. 2001.
- HARVEY, Neil. Nuevas Formas de Representación en el Campo Mexicano: La Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (Unorca), 1985-1993.

In : GRAMMONT, C. de Hubert (Coord.). *Neoliberalismo y Organización Social en el Campo Mexicano*. México DF, Plaza y Valdes, 1996.

_____. Rural Reforms and the Question of Autonomy in Chiapas. In: CORNELIUS, W. A.; MYHRE, D. (Ed.). *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector*. La Jolla, UCSD, Center for US-Mexico Relations, 1998a.

_____. *The Chiapas Rebellion. The Struggle for Land and Democracy*. Durham, NC, Duke University Press, 1998b.

HERNÁNDEZ, Navarro Luis. Las Convulsiones Rurales. In: MOGUEL, Julio; BOTEY, Carlota; HERNÁNDEZ, Luis. *Autonomía y Nuevos Sujetos Sociales en el Desarrollo Rural*. Siglo XXI, CEHAM, 1992. p. 235-60.

_____. La reforma al 27: el resurgimiento de los mitos. *La Jornada del Campo*, año 4, n. 42, p. 8-9, 29 nov. 1995.

JONES, Gareth A.; WARD, Peter M. Deregulating the Ejido: The Impact on Urban Development in Mexico. In: CORNELIUS, Wayne A.; MYHRE, David. *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector*. La Jolla, UCSD, Center for US-Mexico Relations, 1998.

KAY, Cristóbal. *Latin America's Exclusionary Rural Development in a Neo-liberal World*. 1997 meeting of the Latin American Studies Association (Lasa). Guadalajara, México. 17-19 abril 1997.

LARA FLORES, S. M. Mercado de Trabajo Rural y Organización Laboral en el Campo Mexicano. In: GRAMMONT, C. de Hubert (Coord.). *Neoliberalismo y Organización Social en el Campo Mexicano*. México DF, Plaza y Valdes, 1996.

LOPEZ MONJARDIN, Adriana. A Contracorriente: Expresiones de Resistencia a las Reformas de la Legislación Agraria. In: GRAMMONT, C. de Hubert (Coord.). *Neoliberalismo y Organización Social en el Campo Mexicano*. México DF, Plaza y Valdes, 1996.

_____. Los Nuevos Zapatistas y la Lucha por la Tierra. In: FZLN (Ed.). *No Traigo Cash. Mexico visto desde abajo*. México DF, 2001. p. 189-209.

LOPEZ SIERRA, Pilar; MOGUEL, Julio. Ejido Reform in the Isthmus of Tehuantepec: The Case of Juchitan. In: CORNELIUS, Wayne A.; MYHRE, David (Ed.). *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector*. La Jolla, UCSD, Center for US-Mexico Relations, 1998.

LUNA LUJANO, Arturo. *Ponencia en Seminario Internacional: La lucha por la Tierra y la Reforma Agraria en el Nuevo Milenio*. San Cristóbal de las Casas, 3 fev. 2001.

MACKINLAY, Horacio. El Agro en México: Un futuro incierto después de las Reformas. In: MACKINLAY, H.; BOEGE, E. (Coord.). *El Acceso a los recursos Naturales y el Desarrollo Sustentable*. México DF, Plaza y Valdez, 1996a. (Serie La Sociedad Rural Mexicana Frente al Acceso al Nuevo Milenio. Coord. C. de H. Grammont y G. H. Tejeda. v. III).

- _____. La CNC y el "Nuevo Movimiento Campesino" (1989- 1994). In: GRAMMONT, C. de Hubert (Coord.). *Neoliberalismo y Organización Social en el Campo Mexicano*. México DF, Plaza y Valdes, 1996b.
- MACKINLAY, Horacio; FUENTE, J. de la. Las reformas a la legislación y a la política crediticia relativas al medio rural. In: MACKINLAY, H.; BOEGE, E. (Coord.) *El Acceso a los recursos Naturales y el Desarrollo Sustentable*. México DF, Plaza y Valdez, 1996. (Serie La Sociedad Rural Mexicana Frente al Acceso al Nuevo Milenio. Coord. C. de H. Grammont y G. H. Tejeda. v. III).
- MARTÍNEZ BORREGO, Estela. *Organizaciones de Productores y Movimiento Campesino*. México DF, Siglo XXI, 1991.
- MOGUEL, Julio. Reforma Constitucional y Luchas Agrarias en el Marco de la Transición Salinista. In: MOGUEL, Julio; BOTEY, Carlota; HERNÁNDEZ, Luis. *Autonomía y Nuevos Sujetos Sociales en el Desarrollo Rural*. Siglo XXI, Ceham, 1992. p. 261-75.
- _____. El Ceoic: el otro Poder en la Guerra de Chiapas. *Jornada Campo*, ano 3, n. 24, 22 fev. 1994.
- MOGUEL VIVEROS, Reyna; PARRA, Manuel. El Problema Agrario en Chiapas: nudo gordiano para el Procede. *La Jornada del Campo*, ano 3, n. 37, p. 4-5, 27 jun. 1995.
- MYHRE, David. The Achilles' Heel of the Reforms: The rural Finance System. In: CORNELIUS, Wayne A.; MYHRE, David (Ed.). *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector*. La Jolla, UCSD, Center for US-Mexico Relations, 1998.
- ODILE, Marie ; SINGER, Marion. *El Movimiento Campesino en Chiapas 1983*. México, Ceham, DGIA, 1984. (Colección Investigadores).
- OTERO, Gerardo. Mexico's Rural Reform and Contradictions within the Sugarcane Sector. In: CORNELIUS, W. A.; MYHRE, D. (Ed.). *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector*. La Jolla, UCSD, Center for US-Mexico Relations, 1998.
- RANDALL, Laura (Ed.). *Reforming Mexico's Agrarian Reform*. Nova York, M. E. Sharpe, 1996.
- REGISTRO AGRARIO NACIONAL. Avance Acumulado en Ejidos y Comunidades. 7 set. 2000. Disponible em: http://www.sra.gob.mx/monag/monagbase/monag_default.htm. Acceso em: 11.12. 2001.
- REYES RAMO, M. Eugenia. *El Reparto de Tierras y la Política Agraria en Chiapas 1914-1988*. México DF, Unam, 1992.
- _____. El Movimiento Zapatista y la Redefinición de la Política Agraria en Chiapas. *Revista Mexicana de Sociología*, IIS/Unam, v. 63, outubro/dezembro 2001.
- RUBIO, Blanca. Las Organizaciones Independientes en México: Semblanza de las Opciones Campesinas ante el Proyecto Neoliberal.
- SNYDER, R.; TORRES, G. (Ed.). *The Future Role of the Ejido in Rural Mexico*. La Jolla, Center for US-Mexican Studies, UCSD, 1998.

- STANFORD, Lois. Opportunities under Privatization Restructuring Commodity Systems in Michoacan. In: CORNELIUS, W. A.; MYHRE, D. (Ed.). *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector*. La Jolla, UCSD, Center for US-Mexico Relations, 1998.
- STEPHEN, Lynn. Too Little, too Late? The Impact of Article 27 on Women in Oaxaca. In: RANDALL, Laura (Ed.). *Reforming Mexico's Agrarian Reform*. Nova York, M. E. Sharpe, 1996.
- _____. The Cultural and Political Dynamics of Agrarian Reform in Oaxaca and Chiapas. In: SNYDER, R.; TORRES, Gabriel (Ed.). *The future Role of the Ejido in Rural Mexico*. La Jolla, Center for US-Mexican Studies, UCSD, 1998.
- SUAREZ, Victor; VELAZQUEZ, Enrique; BATRA, Armando. Crisis rural y "Alianza para el campo". *La Jornada del Campo*, ano 4, n. 42, 29 nov. 1995.
- THIESENHUSEN, William C. *Broken Promises. Agrarian Reforms and the Latin American Campesino*. Boulder, CO, Westview, 1995.
- VAN DER HAAR, Gemma. *Gaining Ground. Land Reform and the Constitution of Community in the Tojolabal Highlands of Chiapas*. Amsterdam, Thela Latin America Series, 2001.
- VARO BERRA, Rosario. Los Tres Ciclos Legales de la Reforma Agraria en Mexico desde 1853: La Periodización de Wilkie y Nuevo Análisis. PROFMEX Volume 5, Issue 4 Fall 2000. Disponível em: <http://www.isop.ucla.edu/profmex/volume5/4fall00/index.htm>. Acesso em: 13.12.2001.
- VILLAFUERTE SOLIS, D.; MEZA DÍAZ, Salvador; ASCENCIO F., Gabriel; GARCIA AGUILAR, M. Del Carmen; RIVERA FERFAN, Carolina; LISBONA GUILLÉN, Miguel; MORALES BERMÚDEZ, Jesús. *La Tierra en Chiapas: Viejos Problemas Nuevos*. México DF, Plaza y Valdes, 1999.
- VILLAGOMEZ, Y.; SANTOS GOMEZ, H.; ZAFRA, G. Campesino, the State, and Agrarian Organizations in the Isthmus of Tehuantepec. In: SNYDER, R.; TORRES, G. (Ed.). *The Future Role of the Ejido in Rural Mexico*. La Jolla, Center for US-Mexican Studies, UCSD, 1998.
- WARMAN, Arturo. *El campo mexicano en el siglo XX*. México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- WHITEFORD SCOTT, Francisco A.; BERNAL, Heliodoro Diaz Cisneros; VALTIERRA-PACHACO, Esteban. Arid-Land Ejidos: Bound by the Past, Marginalized by the Future. In: CORNELIUS, Wayne A.; MYHRE, David (Ed.). *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector*. La Jolla, UCSD, Center for US-Mexico Relations, 1998.
- ZABIN, Carol. FreeMarkets and Forests: Community-Based Forestry in the Era of Neoliberal Reform. In: CORNELIUS, Wayne A.; MYHRE, David (Ed.). *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector*. La Jolla, UCSD, Center for US-Mexico Relations, 1998.

Parte III

RACISMO E REFORMA AGRÁRIA NA ÁFRICA

INVESTIMENTO E REFORMA AGRÁRIA

1964

1. Introdução

2. O problema da reforma agrária

3. O investimento agrícola

4. Conclusões

A EXPERIÊNCIA SUL-AFRICANA DE REFORMA AGRÁRIA

Wellington D. Thwala

Na África do Sul, a terra é hoje não apenas uma das mais definidoras questões políticas e desenvolvimentistas, mas talvez a mais intratável. A persistente concentração fundiária baseada na segregação racial só será resolvida por uma reestruturação total do programa de reforma agrária ou por uma transformação radical nas relações de propriedade pelo próprio povo. Os rumos do país dependem, em larga escala, da imediata e urgente resposta do governo às necessidades e demandas de dezenove milhões de pobres e sem terra.

Nos últimos anos, há indícios perturbadores das intenções do governo a esse respeito: o estreitamento do programa de redistribuição de terras, carro-chefe para reverter a estrutura distorcida herdada do *apartheid*; a promoção de uma elite comercial rural negra, em detrimento da grande população de trabalhadores sem terra; a atitude *laissez-faire* em face das crescentes reivindicações da sociedade civil para resolver a crise agrária no país.

A reforma agrária é essencial, não apenas em termos de uma reparação histórica aos séculos de dominação colonial, mas também para o processo de construção democrática da nação sul-africana. Somente a reforma agrária pode modificar as relações sociais e econômicas nas áreas rurais; um ponto central na luta democrática-nacional para transformar as estruturas coloniais de classe, que combinam desenvolvimento capitalista com opressão social.

Breve histórico

A segregação racial começou em 1658, quando os khoi foram informados de que não poderiam mais habitar os territórios a oeste dos rios Salt e Liesbeck, e prosseguiu no século XIX ao serem criadas as primeiras reservas pelos governos britânico e bôer (Human Awareness Programme, 1989).

A Lei de Terras Nativas foi aprovada em 1913; ela restringiu a área para ocupação africana e separou os arrendatários de suas terras, conseqüentemente substituindo os contratos de arrendamento por outros de aluguel da força de trabalho. Apenas 10% das terras eram reservadas aos negros. Dez anos depois, o princípio de segregação racial em áreas residenciais urbanas foi estabelecido. Em uma tentativa de minimizar os problemas resultantes do deslocamento forçado para as reservas, o governo planejou algumas medidas, tais como: limitação do rebanho, separação de campos e pastos das áreas residenciais e remoção das famílias para vilas localizadas longe das áreas agrícolas.

Em 1936, a Lei de Terra e Desenvolvimento Confiável alocou terras já prometidas para as reservas. A ocupação de terras tornou-se ilegal. Em 1937, foi aprovada a Emenda às Leis Nativas, que proibia africanos de comprar lotes urbanos. A Lei de Áreas de Grupo, promulgada em 1950, segregava racialmente as áreas de residência das de negócios e controlava negociações interraciais de propriedade. Em uma tentativa subsequente de assegurar o desenvolvimento separado e desigual, a Lei de Autoridades Bantu foi promulgada, em 1951. Essa lei permitia o estabelecimento de autoridades tribais, regionais e territoriais. No mesmo ano, para garantir a completa ilegalidade da ocupação de terras, a Lei de Prevenção à Usurpação foi aprovada, permitindo ao governo estabelecer campos de reassentamento para excedentes populacionais despejados das fazendas brancas.

A Lei de Reassentamento Negro, de 1954, autorizava o Estado a remover africanos de qualquer área do distrito de Johannesburgo e adjacências. Em 1959, a Lei de Promoção de Autogoverno Bantu criava o Bantustão e determinava que, a partir de então, as reservas seriam a terra natal dos negros sul-africanos. No começo dos anos 1960, estabeleceram-se os primeiros campos de reassentamento para abrigar posseiros expulsos, agricultores indesejados e populações urbanas desempregadas. Em 1964, a Emenda às Leis Negras foi aprovada e, juntamente com a Lei de Confiança Nativa, teve por finalidade abolir a posse e a ocupação pelos trabalhadores das fazendas.

As leis de terra e outras leis relacionadas, o planejamento de colônias, as remoções forçadas e o sistema do Bantustão contribuíram para superpovoar as terras destinadas às populações negras. Estima-se que mais de 3,5 milhões

de africanos tenham sido removidos e realocados entre 1960 e 1980 (Human Awareness Programme, 1989). Como resultado, o contingente populacional nessas áreas aumentou drasticamente. Em QwaQwa, por exemplo, a população aumentou de 25.334 para 500 mil habitantes, no período de 1970 a 1983 (Centre for Social and Development Studies, 1989). Enquanto a densidade demográfica nessa cidade chegava a cerca de 500 hab/km², nas áreas negras a média calculava-se em 151 hab/km² – no restante do país era de apenas 19 hab/km². Viviam em áreas urbanas, em 1980, 88% dos brancos e 39% dos negros. Também é estimado que, em 1985, os brancos tinham um excedente habitacional de 37 mil unidades e os negros um déficit de 282 mil habitações no campo e 342 mil na cidade (Human Awareness Programme, 1989).

Esse resumo histórico indica a extensão da desigualdade na alocação de recursos na África do Sul. Contudo, o Estado começou a perceber que os negros deveriam ter direito ao solo urbano e, assim, introduziu o sistema de arrendamento por 99 anos, em 1978, e aboliu a Lei de Controle de Influxo em meados dos anos 1980 (Department of Land Affairs, 1997a). Porém, isso não afetou os direitos de propriedade nas áreas rurais onde o *status quo* permaneceu. Não há dúvida, portanto, da necessidade de redistribuir recursos e riquezas.

A expropriação de terras da população negra do país deveu-se à necessidade de reduzir a competição com os agricultores brancos e criar uma reserva de mão-de-obra barata para trabalhar nas fazendas, minas e, mais tarde, na indústria. O padrão de posse e uso de terras estruturou os mecanismos sociais de controle sobre os trabalhadores negros e acomodou o excedente populacional às necessidades da economia capitalista. Assim, a extrema desigualdade de acesso à terra foi, e continua sendo, um componente central da economia política da África do Sul. Deve ser enfatizado que qualquer reforma agrária pós-*apartheid* depende da extensão e do caráter da reconstrução econômica do país.

Perfil socioeconômico

As históricas expropriação e segregação na África do Sul contribuíram para a séria negligência à dignidade e aos direitos humanos e para as acentuadas desigualdades no país, além de terem levado a uma posterior diferenciação das classes sociais.

População

A população sul-africana, em 1995, era estimada entre 41,9 milhões e 44,7 milhões de habitantes¹. Calcula-se um crescimento de cerca de 2,32%, no período de 1990 a 1995 (South African Institute of Race Relations, 1996). Contudo, cálculos preliminares da Central de Estatísticas e Serviços indicaram um total populacional de cerca de 38 milhões para 1996, alegando que as estimativas anteriores estavam exageradas. O Centro de Estudos Populacionais da Universidade de Pretória informou que a população do país deverá crescer para 57,5 milhões e 70,08 milhões em 2010 e 2025, respectivamente (ibidem). As estimativas também mostram que cerca de 54% de todos os sul-africanos residem em Kwazulu-Natal, Gateng e Cabo Leste. Enquanto Kwazulu-Natal possui 21,1% da população total, apenas 1,8% desta vive no Cabo Norte.

Os aumentos populacionais implicam em uma pressão na terra disponível. A densidade populacional não só praticamente dobrou entre 1970 e 1995, passando de 19 para 34 hab./km², como apresentou significativas variações entre as províncias. Estimativas da Central de Estatísticas e Serviços indicam que, em 1995, as províncias de Cabo Leste, Mpumalanga, Província do Norte, Kwazulu-Natal e Gauteng tinham uma densidade populacional superior à média nacional. Enquanto a densidade populacional em Kwazulu-Natal (94,5 hab./km²) era quase três vezes superior à média nacional, a de Gauteng (374,7 hab./km²) era quase onze vezes maior. A província de Cabo Norte apresentava a menor densidade populacional: 2 hab./km². Isso se deve ao fato de Cabo Norte possuir cerca de 30% da terra total da África do Sul (a maior em área) e apenas 1,8% da população.

Dos quase 42 milhões de habitantes, em 1995, mais de 31 milhões eram negros (Central Statistical Services, 1995), representando cerca de 76% da população. Sul-africanos brancos constituíam apenas 13% da população. Aproximadamente 57% de todos os africanos negros viviam em Kwazulu-Natal, Cabo Leste e Província do Norte. Kwazulu-Natal contava com quase 23% da população negra e Gauteng com 41% da população branca.

A distribuição populacional por raça também difere entre as províncias. Em 1995, 97% dos habitantes da Província do Norte eram negros. À exceção do Cabo Oeste, onde os brancos representavam 24% da população, os negros predominavam em todas as demais províncias.

¹ A razão para as disparidades de cálculo da Central de Estatísticas e Serviços (41,9 milhões) e do Banco de Desenvolvimento da África do Sul (44,7 milhões) é que este ajustou seus dados levando em conta a subcontagem no Censo de 1991. As estimativas dos dois órgãos para 1994 haviam sido similares: 40,7 e 40,6 milhões, respectivamente.

O Centro para o Desenvolvimento Empresarial estimou que 48% da população vivia em áreas rurais, em 1995. Contudo, as estimativas preliminares de 1996 da Central de Estatísticas e Serviços indicaram que moravam no campo apenas 44,6% dos sul-africanos. Esses dados mostram um declínio em relação a 1993 e 1994, quando a população rural representava 51,7% do total a cada ano². De acordo com projeções do Centro para o Desenvolvimento Empresarial, em 2011 a porcentagem dos habitantes da zona rural e pequenas cidades deverá cair para 46,6%, enquanto a população urbana e metropolitana irá aumentar para 53,4% (South African Institute of Race Relations, 1996).

Conforme dados do Banco de Desenvolvimento Sul-Africano, em 1995, Kwazulu-Natal tinha a maior população rural, 5,6 milhões de pessoas, seguida de Cabo Leste com 4,9 milhões e Província do Norte com 4,8 milhões. Em Gauteng havia 7,3 milhões de habitantes na região metropolitana. Cerca de 83,6% das pessoas na Província do Norte moravam em áreas rurais³. Noroeste, Cabo Leste, Kwazulu-Natal e Mpumalanga possuíam 60% ou mais de sua população vivendo no campo. Em contraste, apenas 3,1% da população do Gauteng era considerada rural. A maioria das pessoas do Cabo Leste também residia em áreas metropolitanas (83,5%). Não havia áreas metropolitanas no Estado Livre, Noroeste, Cabo Norte e Província do Norte (ibidem).

As estimativas para 1994 da Central de Estatísticas e Serviços indicavam que as mulheres constituíam 50,5% da população sul-africana. Em Cabo Leste, Província do Norte e Kwazulu-Natal mais da metade da população era do sexo feminino, respectivamente 54,1%, 53,8% e 52,1%. Nas demais províncias – Gauteng, Estado Livre, Mpumalanga, Noroeste, Cabo Norte e Cabo Oeste – havia predominância do sexo masculino.

Indicadores sociais

Segundo relatório do Banco Mundial, a África do Sul detém um dos piores indicadores sociais entre países em desenvolvimento com renda média comparável. Aproximadamente 95% dos pobres sul-africanos são negros (Saldru, 1995). Em 1995, enquanto a taxa de desemprego entre os negros era de 37%, a dos brancos era de 5,5% (Central Statistical Services, 1996). A população negra tem a pior taxa de desemprego na África do Sul. A taxa de desemprego apresenta variações entre as províncias: Cabo Leste e a Província do Norte

² Em 1993, o Banco de Desenvolvimento da África do Sul estimou a população rural em 21,05 milhões e a Pesquisa Domiciliar de outubro, em 21,01 milhões de habitantes.

³ As estimativas preliminares da Central de Estatísticas e Serviços para 1996, contudo, indicaram que 88% da população na Província do Norte era rural.

41%; Kwazulu-Natal e Mpumalanga 33%; Cabo Norte 30%; Cabo Oeste 8% (Department of Land Affairs, 1997a).

A pobreza também está ligada às áreas rurais: nelas encontram-se cerca de 75% dos miseráveis do país. A maioria dos pobres concentra-se nas antigas terras natais. Aproximadamente 63% destes residem no Cabo Leste, Kwazulu-Natal e Província do Norte (Saldru, 1995).

A pobreza tem ainda forte relação com a condição de gênero. Nos lares administrados por mulheres, o percentual é 50% maior do que naqueles cujos chefes são homens. Além disso, enquanto a taxa de desemprego entre os homens representa 25%, entre as mulheres chega a 35% (ibidem).

Há grande disparidade na distribuição de renda entre brancos e negros. A renda mensal média total por domicílio varia de 281 *rands*/mês entre os negros a 5.055 *rands*/mês entre os brancos (ibidem)⁴. Em 1993, a renda per capita dos sul-africanos negros e brancos variava entre 2.717 *rands* e 32.076 *rands*, respectivamente (South African Institute of Race Relations, 1996). A renda também varia entre as províncias.

A desigualdade de renda na África do Sul torna-se ainda mais impactante se for analisado o coeficiente de Gini. O coeficiente de 0,61 é um dos maiores entre os países de renda média (Saldru, 1995). Outro indicador de desigualdade é o consumo por domicílios. Os 40% dos domicílios mais pobres, correspondendo a 53% da população, representam menos de 10% do consumo; já os 10% mais ricos, correspondendo a entre 5 e 8% da população, representam 40% do consumo (ibidem).

As desapropriações históricas e o perfil socioeconômico apresentado indicam sérias desigualdades em termos de renda e padrão de vida na África do Sul. Os mais vulneráveis são as populações rurais e as mulheres. A terra constitui o principal insumo no sistema agrário; não se pode começar a produzir sem ela. A construção de moradias também requer o acesso à terra. A agricultura continua a ser a fonte de renda básica para comunidades rurais em todo o mundo. A transformação das economias agrárias para melhorar os padrões de vida tem forte relação com a reforma agrária. A redistribuição de terras é um componente importantíssimo da reforma agrária e, conseqüentemente, da redistribuição da riqueza no campo. Na África do Sul, a agricultura atualmente detém uma pequena parcela da renda total da população rural. Contudo, a renda agrícola é maior para os que têm terra do que para o restante da população rural (Land and Agricultural Policy Centre, 1997). Redistribuir renda e melhorar os padrões de vida das áreas rurais, portanto, requer acesso à terra.

⁴ *Rand* é a moeda sul-africana (10 *rands* equivalem a 1 dólar).

As desigualdades na zona rural têm causado o êxodo do campo para as periferias das cidades, com graves implicações socioeconômicas. A reforma agrária é essencial para melhorar a distribuição de renda na área rural e corrigir as enormes desigualdades que têm prevalecido por tantos anos. A reforma agrária é também imprescindível como forma de assegurar crescimento econômico da zona rural e prevenir a crescente instabilidade social e política no país.

As raízes negociadas da reforma agrária

Em meados de 1993, o Banco Mundial, provavelmente a instituição mais dedicada a proteger os direitos da propriedade privada, advertiu que se a África do Sul pós-*apartheid* não adotasse uma grande reestruturação da economia rural centrada em significativas transferências de terras e pequenas unidades agrícolas de produção, o país enfrentaria o risco de violência rural e, possivelmente, de guerra civil. Foi nesse contexto e em meio a crescentes preocupações para inspirar confiança a investidores internacionais em uma economia em rápida globalização, que os deputados constituintes dos vários partidos sul-africanos abordaram a espinhosa questão de como reverter a injusta distribuição dos 122 milhões de hectares de terras do país.

O desafio era tremendo. De um lado, o partido no governo, o Congresso Nacional Africano, precisava executar sua Carta da Liberdade de 1955. Esta prometia mudar o cenário de *apartheid*, que colocara 87% das terras nas mãos de sessenta mil fazendeiros brancos e do Estado, enquanto milhões de negros esforçavam-se para sobreviver em condições de superpovoamento nos 13% restantes. De outro, transformar a paisagem rural – e os padrões urbanos de colonização racialmente separados – e, ao mesmo tempo, garantir auto-suficiência alimentar, criar um ambiente favorável a investimentos, promover o crescimento econômico e a reconciliação racial nacional, apresentava múltiplos e interligados desafios. Todavia, o balanço de forças no período das negociações assegurou que a Constituição que emergiu dos acordos multipartidários contivesse uma série de compromissos do Estado para com os sem-terra. A Constituição sul-africana de 1996 incluiu três cláusulas de direitos fundamentais sobre a terra:

- Seção 25 (5): “O Estado deve tomar razoáveis medidas legislativas e de outras naturezas, dentro de seus recursos disponíveis, a fim de estimular condições que permitam aos cidadãos ter acesso à terra em uma base eqüitativa”;
- Seção 25 (6): “Uma pessoa ou comunidade cuja posse da terra esteja legalmente ameaçada como resultado de leis ou práticas racialmente discriminatórias passadas está nomeada, na extensão fornecida por um Ato do Parlamento, à posse legalmente assegurada ou à reparação comparável”; e

- Seção 25 (7): "Uma pessoa ou comunidade expropriada de suas posses após 19 de junho de 1913 como resultado de leis ou práticas racialmente discriminatórias passadas está nomeada, na extensão fornecida por um Ato do Parlamento, à restituição daquela propriedade ou à reparação equivalente".

Enquanto a aplicabilidade da Seção 25 (5) sobre a redistribuição de terras poderia ser questionada com base na determinação de "recursos disponíveis", as Seções 25 (6 e 7) garantiam a nomeação dos beneficiários aos outros dois pilares do programa governamental de reforma agrária, nominalmente a restituição de terras e a posse legal da terra.

Nos primeiros cinco anos da democracia sul-africana (1994-1999), o novo governo elaborou leis e políticas, incluindo o Programa de Reconstrução e Desenvolvimento (1994) e o Papel Branco sobre Política de Terras Sul-Africanas (1997), que fortaleceram seu compromisso de redistribuir 30% das terras agricultáveis e completar o processo judicial de pedidos de restituição de terra. E, ainda, de realizar um programa de reforma agrária que contemplaria "as injustiças da desapropriação racial de terras do passado; a necessidade de reduzir a pobreza e contribuir com o crescimento econômico; a segurança de posse da terra para todos; um sistema de gerenciamento agrário apoiado em padrões sustentáveis de uso da terra e sua rápida liberação para o desenvolvimento".

Ao mesmo tempo que saudava essas importantes iniciativas, o Comitê Nacional de Terras⁵ e outros setores progressistas advertiram que compromissos subjacentes com a política do Banco Mundial, por meio do mercado de terras e da "compra e venda voluntária", tornariam a reforma agrária extremamente custosa para o Estado e falhariam em identificar as ainda pouco articuladas demandas da população rural. Os governos colonial e do *apartheid* haviam representado um papel central na criação do padrão existente de propriedade privada branca e de exclusão dos negros. O governo pós-*apartheid* precisaria intervir efetivamente para mudar tal situação.

A reforma agrária de mercado

O governo pós-*apartheid* considerou a reforma agrária uma iniciativa-chave para corrigir a desigualdade social. A redistribuição de terras vem sendo

⁵ O Comitê Nacional de Terras, organização não-governamental criada em 1987, tem como objetivo assessorar as comunidades rurais, em termos de acesso aos serviços básicos e direitos humanos. Na atualidade, seu trabalho é direcionado, sobretudo, a apoiar o Movimento do Povo Sem Terra e outras organizações populares no campo.

caracterizada como uma política de combate à pobreza rural (Zimmerman, 2000). Orientado pelo Banco Mundial, o Departamento de Assuntos Agrários do novo governo tem planejado e legislado, e iniciou a implementação de um complexo pacote de medidas para a reforma agrária. Basicamente, sua política de terras tem três componentes.

A *Restituição de Terras* destina-se a restaurar a propriedade ou fornecer compensação àqueles que foram expropriados sem adequada indenização pelas práticas racialmente discriminatórias, após 1913 (Department of Land Affairs, 1997b). A estrutura institucional para implementar o programa inclui Comissões de Restituição nas províncias e Cortes de Reivindicação de Terras que atuam como árbitros finais.

A *Redistribuição de Terras* objetiva garantir aos pobres e desalojados o acesso à terra com fins produtivos e residenciais (Department of Land Affairs, 1997b). Também se destina a lidar com as injustiças passadas de expropriação de terras, assegurar distribuição equitativa da posse da terra, reduzir a pobreza e contribuir para o crescimento econômico. O programa torna possível aos pobres e prejudicados comprar terras com a ajuda da Concessão para Aquisição de Terras e Assentamento.

O governo sul-africano adotou o modelo de redistribuição de terras orientada ao mercado. Tal abordagem utiliza as forças de mercado para redistribuir terras e se baseia largamente nos princípios de compra e venda voluntária. Há, contudo, algum apoio estatal. O governo se compromete a disponibilizar Concessões para Aquisição de Terras, apóia e financia os processos de planejamento necessários, assiste produtores individuais ou comunidades na compra de terras. O modelo orientado ao mercado tem como pressuposto a "eficiência". A racionalidade do mercado de terras visa à eficiência do setor agrícola, a fim de assegurar ou até mesmo aumentar os níveis de produção atuais do país e a auto-suficiência alimentar, bem como a manutenção ou melhoria da confiança dos investidores.

Geralmente os critérios utilizados para avaliar a eficácia das políticas e decisões relativas à alocação de recursos privilegiam os aspectos econômicos em detrimento das considerações de equidade. A terra pode ser redistribuída tanto com objetivos de eficiência como de equidade. Esses dois termos economicamente opostos são, com freqüência, confundidos em diversos documentos. Eficiência e equidade não podem sempre ser alcançados ao mesmo tempo em qualquer redistribuição.

A *Legalização de Terras* visa fornecer segurança a todos os sul-africanos quanto às diversas formas de posse da terra existentes no âmbito local (Department of Land Affairs, 1997b). Essa iniciativa inclui medidas para fornecer reconhecimento legal e formalizar direitos às terras comunais em áreas

rurais e um programa recentemente implantado para fortalecer os direitos de arrendamento nas fazendas majoritariamente brancas.

Sete anos de crise e fracasso

Até o final de 2001, menos de 2% das terras haviam sido transferidas para a população negra, por meio do programa de reforma agrária. Leis há muito esperadas para melhorar a segurança de posse de terras dos moradores do antigo Bantustão não tiveram maior eficácia. Das 68.878 petições recebidas para restituição de terras, apenas 12.678 foram julgadas, beneficiando menos de quarenta mil domicílios predominantemente urbanos, dos quais cerca de 40% receberam compensação monetária em vez da restauração de terras. Apesar da compensação monetária ser uma forma de reparação, ela não se caracteriza como reforma agrária pois não envolve a transferência de direitos sobre a terra. A predominância de restituições urbanas no julgamento significa que o programa tem feito pouco, até o presente momento, para transformar as relações de propriedade rurais, e que a maioria das petições rurais aguarda encaminhamento.

A redistribuição de terras transferiu menos de meio milhão (480.400) de hectares a 45.454 famílias, até março de 1999, ficando bem aquém da meta estimada de 25,5 milhões de hectares de terras agrícolas do Programa de Reconstrução e Desenvolvimento. A redistribuição foi paralisada pouco depois das eleições de 1999, seguindo-se um longo período marcado por uma total ausência de consultas públicas. Quando finalmente o Programa de Redistribuição de Terras para o Desenvolvimento Agrícola foi lançado, em agosto de 2001, ele tinha como público-alvo os "fazendeiros de tempo integral" e exigia uma contribuição mínima dos beneficiários de cinco mil *rands* (US\$ 500). O Comitê Nacional de Terras e outras organizações rurais argumentaram que essa exigência excluiu a maioria dos pobres rurais, sinalizando uma reversão nos compromissos do governo.

A lentidão da reforma agrária deve continuar, caso persista a tendência orçamentária dominante: apenas 0,33% são destinados ao Departamento de Assuntos Agrários. Analistas prevêm que nos padrões atuais se levará 150 anos para completar o processo de restituição e 125 anos para a redistribuição das terras agrícolas. Apesar de essas projeções confirmarem claramente o argumento de que reformas agrárias de mercado são extremamente caras para o Estado, a persistente falha do Departamento em gastar até mesmo sua receita orçamentária o coloca em desrespeito constitucional com relação à Seção 25 (5), que requer a efetiva redistribuição dentro dos "recursos disponíveis".

Além dos direitos: por que reforma agrária?

Apesar de a Constituição da África do Sul incluir os direitos fundamentais para acesso à terra, o Estado tem mostrado falta de vontade política em priorizar a reforma agrária como parte de sua estratégia macroeconômica. Isso sugere a necessidade de ultrapassar o discurso dos direitos e demonstrar a importância socioeconômica de uma abrangente redistribuição de terras e do desenvolvimento rural para o crescimento do país e a redução da pobreza.

O governo sul-africano se comprometeu com uma política macroeconômica conservadora, detalhada em 1996 no documento "Estratégia de crescimento, emprego e distribuição", que visa "aliviar" a pobreza a longo prazo, pela expansão industrial, das exportações e dos investimentos estrangeiros diretos. Está implícita nos programas de desenvolvimento a crença de que a modernização traz a urbanização e que os recursos estatais deveriam, portanto, se concentrar no atendimento das demandas surgidas dessa tendência industrial-urbana.

Tal estratégia desconsidera o perfil demográfico da África do Sul, ainda significativamente rural (45%), e as fortes relações campo-cidade entre as famílias. Com mais de 70% dos pobres da nação concentrados nas áreas rurais – muitos dos quais mulheres, crianças e anciãos –, esse modelo de crescimento poderá exacerbar as desigualdades. Um processo de urbanização nascido do desespero dos pobres do campo irá favorecer a pressão aos já limitados recursos dos Conselhos Metropolitanos.

A opção estratégica do governo também parece ignorar amplas análises econômicas, até mesmo do Banco Mundial e de agências bilaterais de desenvolvimento, as quais sugerem que nem sempre a expansão industrial-urbana resulta no alívio da pobreza. Em circunstâncias de severa desigualdade social, esse modelo tende a aumentar a distância entre ricos e pobres, simultaneamente diminuindo o crescimento global do país. Pelo contrário, o caminho seguido por alguns países em desenvolvimento mostra que a expansão da agricultura, particularmente após uma redistribuição das terras, possibilita maior crescimento da economia como um todo e redução da desigualdade e da pobreza. Uma renda agrícola mais eqüitativa, combinada com políticas adequadas de desenvolvimento, pode levar à formação de um vigoroso setor rural não-agrícola que estabeleça as bases para um futuro crescimento da indústria.

A desigual distribuição de renda rural na África do Sul é uma consequência direta dos padrões de posse da terra. Cerca de sessenta mil grandes fazendeiros, predominantemente brancos, dominam o setor agrícola. Como resultado, o acesso aos recursos naturais da nação é negado a mais de treze milhões de pessoas vivendo em áreas marginais e a cerca de sete milhões de trabalhadores e colonos dessas fazendas. Esse desequilíbrio na estrutura fundiária se

reflete nas disparidades de renda entre os dois grupos e impede, via de regra, o aumento da renda das famílias mais pobres, efetivamente retardando o crescimento do setor rural não-agrícola e a redução da pobreza.

Uma razão para o vínculo entre igualdade na distribuição de terras e maiores índices de crescimento econômico é a relativa eficiência da produção por um grande número de pequenos agricultores em oposição a um pequeno número de grandes produtores; uma relação inversa entre tamanho da fazenda e produtividade. Reduzir a concentração fundiária, portanto, constitui uma estratégia mais eficaz para combater a pobreza do que confiar apenas no crescimento agrícola. A "desracialização" da agricultura comercial, mediante a redistribuição de terras para produtores negros emergentes, conforme propõe o Programa de Redistribuição de Terras para o Desenvolvimento Agrícola, apesar de ser um importante componente da transformação no meio rural, não conseguirá estimular um crescimento econômico sustentável ou uma redução substancial da pobreza.

A necessidade de uma reforma agrária popular

Esses argumentos socioeconômicos, combinados com os imperativos políticos que inspiraram as primeiras disposições legais sobre os direitos à terra, apontam claramente o caminho a seguir: uma estratégia de crescimento baseada em uma transformação econômica da zona rural, começando com uma ampla reforma agrária, definida por meio da participação e da consulta populares.

O atual enfoque político de redistribuição de terras limita o desenvolvimento de diversas maneiras: concentra recursos nas mãos de um pequeno número de produtores comerciais negros, pouco propensos a gastar a renda disponível na economia rural; confina a maioria pobre à dependência de salários nas fazendas e de relações sociais paternalistas; restringe o impacto transformador da reforma agrária a uma elite; atrasa o potencial efeito da redistribuição, pois para comprar as terras os pobres devem assumir riscos econômicos e diversificar suas fontes de sustento. Em contraste, uma política de reforma agrária genuinamente participativa e popular elevaria a renda dos pobres, cuja propensão a consumir bens e serviços rurais é alta, ao mesmo tempo que transformaria as relações sociais rurais e aumentaria as expectativas dos trabalhadores do campo de se engajar em meios de sobrevivência sustentáveis.

A participação popular, especialmente de mulheres e jovens, no desenvolvimento deve ser um ato transformador. Participação combinada com educação transforma a consciência e leva a um processo de auto-afirmação, permi-

tindo às pessoas oprimidas assumir o controle de sua vida. Tal participação deve, contudo, incluir a conquista de poder em termos de acesso e controle sobre os recursos necessários para serem totalmente autônomas.

A terra é um meio primário de subsistência e geração de renda em economias rurais. O acesso à terra permite às famílias rurais usar sua força de trabalho produtivamente, além de fornecer uma fonte suplementar de sustento aos trabalhadores rurais e pobres urbanos. Como um recurso hereditário, a terra é a base de riqueza e de sustento para futuras gerações.

O acesso à terra fortalece a participação dos pobres rurais no mercado de trabalho, além de contribuir significativamente para o crescimento do emprego rural, tanto pela agricultura quanto por um setor rural não-agrícola. A reforma agrária também pode promover padrões mais eqüitativos de desenvolvimento que transfiram renda e poder aos pobres.

A redistribuição de terras é inevitavelmente um processo político. A persistência da pobreza, desempenhos econômicos fracos e crescentes desigualdades tornam a reforma agrária necessária e urgente. Ela tem sido bem-sucedida em combater a pobreza e promover o crescimento econômico em muitos países, particularmente nos Tigres Asiáticos. Características-chave de políticas efetivas de reforma agrária incluem: explicitar os pobres como público-alvo; limitar o tamanho da propriedade; criar oportunidades de comercialização da produção agrícola; prover serviços de apoio agrícola como parte do desenvolvimento rural; elaborar programas para períodos de uma década ou mais; garantir a participação dos beneficiários nas diversas fases dos programas; propor reformas flexíveis.

Obter tais resultados freqüentemente requer um firme compromisso político dos governos para superar o poder dos latifundiários. A falha em enfrentar tal situação e os atrasos na redistribuição de terras podem enfraquecer o ímpeto político de mudança, alimentando disparidades, tensões e conflitos. Em suma, para o bem da estabilidade política e econômica, é melhor para um país como a África do Sul, com a mais alta disparidade de renda do mundo, enfrentar o risco de uma redistribuição radical de propriedades via reforma agrária agora do que enfrentar a instabilidade de longo prazo que emana do atraso em resolver a questão agrária.

Quase nove anos se passaram desde que o nascimento da democracia sul-africana assinalou o fim do *apartheid*; mas a ordem econômica neoliberal mantém as relações econômicas desiguais do passado. O Estado sul-africano se comprometeu tanto com a reforma agrária quanto com uma política macroeconômica que contradiz esse compromisso. No entanto, o direito fundamental à terra está cristalizado em três cláusulas da Constituição. Estes são ainda fortalecidos pelo preceito de que "o Estado deve respeitar, proteger, promover e cumprir a Carta de Direitos", incluindo a reforma agrária. Outro

preceito constitucional garante "o direito a uma ação administrativa que seja legal, razoável e processualmente justa" e requer a adoção da lei para promover uma administração eficiente. Isso implica tanto que a população rural receba uma parte dos recursos nacionais quanto que o Estado cumpra suas obrigações para com os sem-terra de uma maneira justa e eficiente.

O Estado ainda não cumpriu essa ou qualquer de suas obrigações para com a população sem terra, e essa falha resultou em um acirramento da crise agrária criada pelo colonialismo e pelo *apartheid*. As escolhas do novo governo, em particular a opção por mecanismos de mercado para a redistribuição de terras, enfraquecem a possibilidade de o programa de reforma agrária efetuar transformações nas relações agrárias. Essa atitude poderá perpetuar as relações coloniais, que ainda hoje são uma evidente realidade.

O principal objetivo da reforma agrária deve ser a transformação justa e igualitária do acesso à terra na África do Sul. Esse objetivo tem várias dimensões: corrigir a grande desigualdade na posse da terra; prover atividades produtivas sustentáveis que contribuam para o desenvolvimento de economias rurais dinâmicas; dispensar atenção especial às necessidades dos grupos marginalizados, particularmente às mulheres, de maneira a superar discriminações passadas e presentes; assegurar a participação ativa das próprias populações rurais na formulação e na implementação das políticas agrárias.

Tradução de Clayton Mendonça Cunha Filho

Bibliografia

CENTRAL STATISTICAL SERVICES. *October Household Survey*, Statistical Release, P0317, 1995.

CENTRE FOR DEVELOPMENT AND ENTERPRISE. *Post-Apartheid Population and Income Trends: A New Analysis.*, *CDE Research*, n.1, set. 1995.

_____. *Indicator South Africa*, v. 4, n. 1, 2, 3, 4. Indicator Press, University of Durban, 1989.

DE CLERK, M. J. *Issues and Options for Land Reform in South Africa. Agricultural Restructuring in Southern Africa*. Ed. Csaki C., Dams Th. J., Metzger D., Van Zyl J. Association of Agricultural Economists of Namibia, p. 360-371, 1990.

DEPARTMENT OF LAND AFFAIRS. *White Paper on South Africa Land Policy*. Department of Land Affairs, Pretoria, 1997a.

_____. *Quarterly Monitoring and Evaluation Report on the Implementation of the Land Reform Programme*. Department of Land Affairs, Pretoria, 1997b.

- HUMAN AWARENESS PROGRAMME. *Land in South Africa*, 1989.
- LAND AND AGRICULTURAL POLICY CENTRE. *Land Reform in South Africa*. Land and Agricultural Policy Centre, Johannesburg, 1997.
- LEVIN, R.; AND WEINER, D. *The Agrarian Question and the Emergence of Conflicting Agricultural Strategies in South Africa. Towards a New Agrarian Democratic Order*. Matlhabe and Munz, 1991.
- SOBHAN, R. *Agrarian Reform and its Alternatives. A Paper Presented at the Workshop on the Interrelationship between Macro-Economic Policies and Rural Development*. International Labour Organisation, Geneva, dez. 1989.
- SOUTH AFRICAN INSTITUTE OF RACE RELATIONS. *South Africa Survey*, 1995/96.
- SOUTHERN AFRICAN LABOUR AND DEVELOPMENT RESEARCH UNIT (SALDRU). *South African Rich and Poor: Baseline Household Statistics*. Cape Town, 1994.
- _____. *Key Indicators of Poverty in South Africa*. A Document Prepared for the Office of the Reconstruction and Development Programme, Cape Town, 1995.
- _____. *South African Rich and Poor: Baseline Household Statistics*, Cape Town, 1994.
- THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SOUTH AFRICA, Act 108 of 1996, Parliament of South Africa, 1996.
- ZIMMERMAN, F. J. Barriers to Participation of the Poor in South Africa's Land Redistribution. *World Development*, v. 28, n. 8, p. 1439-1460, 2000.

REFORMA AGRÁRIA E OCUPAÇÃO DE TERRA NO ZIMBÁBUE

Tom Lebert

Nos primeiros anos do século XXI, a terra retorna à agenda regional do Sul da África graças, em parte, aos desdobramentos da reforma agrária no Zimbábue. A mídia regional e internacional tem veiculado esses fatos, geralmente, de modo negativo. Tal percepção encobre a situação existente e obscurece importantes e válidos descontentamentos quanto à questão fundiária, base da desigualdade estrutural característica do país e da região.

Este texto apresenta um breve esboço da questão da terra no Zimbábue. Após uma pequena introdução sobre a história da colonização, o artigo enfoca os processos de reforma agrária no período posterior à Independência (1980). Analisa, ainda, os problemas associados com a “reforma agrária de mercado” e como eles têm influenciado a política de terras ao longo das últimas duas décadas. Finalmente, são destacadas algumas questões-chave sobre a reforma agrária no Zimbábue.

O contexto da questão agrária

Colonização: A Companhia Sul-Africana Britânica

A colonização do Zimbábue, diferentemente da África do Sul, começou apenas em 1890, quando a “coluna pioneira” de John Cecil Rhodes atravessou o norte do Limpopo. Esse movimento dos colonizadores europeus foi estimulado por grandes descobertas de ouro no Rand (atual Johannesburg), na África do Sul. A “fome de ouro” levou o capital minerador a procurar novas áreas, chegando até as terras altas do Zimbábue, também ricas em ouro. A Companhia Sul-

Africana Britânica obteve concessões da Coroa Britânica para explorar minérios na região. A Companhia não buscava governar ou dominar o território; seu principal objetivo era obter lucros com a exploração dos recursos naturais. No entanto, o ouro descoberto no Zimbábue não se concentrava em filões (como na África do Sul), mas era espalhado e quase impossível de ser extraído lucrativamente.

Devido à impossibilidade de obter lucros com a exploração aurífera, a Companhia buscou um meio alternativo de gerar receitas: patrocinou o assentamento de homens brancos com objetivos agrícolas. Como resultado dessa política houve necessidade de desapropriar maior quantidade de terras dos africanos e forçá-los a trabalhar nas fazendas dos colonos. Contudo, estes se rebelaram contra o despejo forçado de suas terras.

O primeiro Chimurenga irrompeu em 1896, quando os africanos tentaram expulsar os colonos brancos por meio da luta armada e reconquistar seu território. Essa rebelião durou até 1897, quando foi derrotada pelas armas européias. As terras altas do Zimbábue, semelhantes ao planalto sul-africano, não são particularmente férteis e, portanto, a agricultura não era uma atividade fácil ou lucrativa. Os colonos enfrentaram muitas dificuldades até as primeiras décadas do século XX.

Consolidação: a emergência de uma colônia britânica

Por volta de 1923 a Companhia Sul-Africana Britânica retirou-se do território; os lucros haviam permanecido escassos nas últimas três décadas. Um plebiscito foi organizado para os colonos brancos determinarem o futuro do território, votando em uma de três opções: tornar-se parte da União Sul-Africana; constituir uma colônia britânica plena; estabelecer um autogoverno (uma colônia britânica autônoma). Os colonos optaram pelo terceiro caminho.

Em 1925, a Comissão Morris-Carter foi criada para desenvolver uma estrutura capaz de garantir a emergência da Rodésia como colônia branca autogovernada. A Comissão propôs padrões de posse de terra para colocar a economia em bases estáveis. O Ato de Indicação de Terras de 1930 separou a terra segundo critérios raciais, tanto em termos de quantidade como de qualidade. Essa estrutura fundiária foi em grande parte mantida durante o período pós-Independência.

Nos termos do Ato de 1930, 51% das terras couberam aos colonos brancos, localizadas predominantemente nas férteis áreas altas centrais. Aos africanos, que representavam a maioria da população, foram alocadas 30% das terras, situadas, principalmente, no planalto que desce até o Vale Zambezi e nas áreas de escarpas montanhosas. Essas terras, designadas "Áreas de Reserva Africana", são hoje conhecidas como áreas comunais. O restante pertencia a companhias comerciais ou ao governo colonial ("Terras da Coroa") ou ainda

eram mantidas como áreas de preservação. Em uma pequena parte (0,05%), nas "Áreas de Compra Nativa", era permitida a compra ou arrendamento pelos africanos ricos ou grupos de africanos.

No período entre 1930 e 1980, ano da Independência do Zimbábue, as propriedades dos brancos diminuíram de 51% para 40% e as terras disponíveis para os africanos se expandiram de 30% para 40%. Contudo, a densidade populacional era bastante diferente, com maior número de pessoas vivendo na área negra; essa situação prevalece ainda hoje.

É importante notar que os colonos brancos não apenas ficaram com terras nas melhores regiões agroecológicas do país, mas também foram apoiados por intensas intervenções estatais no desenvolvimento da economia agrícola. Assim, o Estado colonial providenciou infra-estrutura de comunicações e comercialização nas áreas de agricultura comercial, além de conceder subsídios e empréstimos aos fazendeiros brancos.

Na época, a hierarquia de salários na sub-região correspondia, em grande parte, aos diferentes níveis de desenvolvimento do capital. Os salários para trabalhadores migrantes eram mais altos na África do Sul. Como resultado da tendência migratória para o sul, ocorreram problemas de suprimento de mão-de-obra para a emergente colônia branca da Rodésia. A necessidade de "manter" a força de trabalho africana tornou-se urgente, à medida que a economia branca crescia. Várias medidas foram implementadas: uma comissão de suprimento de mão-de-obra; acesso restrito às companhias sul-africanas de recrutamento; uso de mão-de-obra do Malawi; estabelecimento de limites no número de pessoas com permissão para deixar a colônia.

Em conseqüência do aumento da densidade populacional nas áreas comunais e da migração de trabalhadores dessas áreas, no pós-guerra havia uma crescente degradação ambiental aliada à crise de produção. A situação agravou-se com o despejo intenso de trabalhadores negros das fazendas brancas, fruto da mecanização da agricultura comercial. Em 1951, o Ato de Agricultura em Terras Nativas foi aprovado. O ponto central desta Lei, comum a muitas outras colônias britânicas na África do período, era a limitação dos rebanhos, a introdução de novas tecnologias (terraceamento, por exemplo) e de métodos de conservação de água e solo. Os esquemas de melhoramento nas reservas da África do Sul, de 1930 em diante, eram na mesma direção e respondiam a crises ambientais e de produção semelhantes.

Os dados da década de 1960 refletem a segregação a que estavam submetidas as populações nativas:

Tabela 1 – Desigualdade racial na Rodésia (1960)

	Europeus	Africanos
Densidade populacional	1/milha quadrada	46/milha quadrada
Salário médio	£ 1200/mês	£ 110/mês
Gastos em educação	£ 340/criança	£ 20/criança

Fonte: Moyo, 2001; Mbaya, 2001.

Não é de surpreender que as iniquidades na alocação de terras e o apoio do Estado à agricultura branca tenham sido por longo tempo causa de conflitos. Como mencionado anteriormente, a primeira rebelião foi motivada por esse ressentimento. Em meados da década de 1960, o segundo Chimurenga começou, liderado pela União Nacional Africana do Zimbábue e pela União dos Povos Africanos do Zimbábue. Ambos os movimentos de libertação, reunidos na Frente Patriótica, comprometiam-se a fazer uma reforma agrária radical quando tomassem o poder. A expropriação de africanos permanecia ainda viva na memória, com muitos idosos lembrando o primeiro Chimurenga. Os movimentos conquistaram grande apoio camponês e a guerra foi travada, sobretudo em zonas rurais. Os sindicatos e as organizações civis não se envolveram. Os guerrilheiros e camponeses enfrentaram um exército moderno do regime branco; era uma luta na terra e pela terra.

A guerra civil durou aproximadamente duas décadas, e as negociações iniciadas no fim dos anos 1970. As desigualdades do Zimbábue são ainda acentuadas: a densidade populacional nas áreas comunais é três vezes maior do que nas áreas agrícolas comerciais; a estrutura fundiária reflete a divisão racial, com 6 mil fazendeiros brancos possuindo aproximadamente 42% das terras do país.

Independência: o Acordo da Casa de Lancaster

Na busca de uma solução para a crise no Zimbábue, a experiência de reforma agrária do Quênia foi importante. Ambos os países tinham problemas fundiários comparáveis e uma guerra de guerrilhas motivada por descontentamentos na questão da terra. No caso queniano, os britânicos buscaram resolver a situação disponibilizando 500 milhões de libras para a compra das terras de fazendeiros brancos e apoio aos assentamentos. Esperava-se que uma solução similar pudesse ser encontrada para o Zimbábue. Durante as negociações em meados dos anos 1970, a idéia de um "Fundo Anglo-Americano de Desenvolvimento" recebeu amplo apoio, inclusive da Frente Patriótica. Esse Fundo, para o qual os britânicos concordaram em destinar 75 milhões de libras, seria usado

para comprar fazendas de colonos brancos. Os Estados Unidos também acenaram com a possibilidade de contribuir com 200 milhões de dólares.

Em 1979, as negociações da Casa de Lancaster começaram. O Fundo de Desenvolvimento, debatido previamente à mudança de governo no Reino Unido, foi usado como "isca" para conseguir um acordo entre os movimentos de libertação e as autoridades da antiga Rodésia. Contudo, o Fundo foi cancelado e o governo britânico ofereceu um outro acordo. Em troca da garantia de manutenção dos direitos de propriedade existentes no Zimbábue, o Reino Unido iria assumir metade dos custos da recolonização. Em 1980, empenhou uma quantia inicial de 20 milhões de libras. O governo do Zimbábue teria que completar os recursos necessários ao programa de "compra e venda voluntária" da terra. Os fazendeiros brancos que quisessem continuar suas atividades agrícolas estariam livres para fazê-lo. Não haveria nenhuma expropriação em massa de terras pelo Estado pós-colonial. Este retinha o direito de expropriação para interesse público e recolonização, sendo a compensação paga em moeda estrangeira. Sob pressão dos Estados vizinhos, os movimentos de libertação recuaram e aceitaram o acordo. As restrições impostas permaneceriam por dez anos.

Com essa "cooptação crucial" (Palmer, 1990, p. 166), o novo governo do Zimbábue ficou efetivamente paralisado em relação à transformação fundiária, e inviabilizou-se qualquer redistribuição significativa de terras. Mesclada a essas restrições havia uma urgente necessidade de reconstrução do país e adoção de medidas para resolver o deslocamento em massa e o colapso da produção camponesa. Como resultado deste colapso, 90% dos alimentos consumidos no país eram supridos por fazendeiros brancos. No fim da guerra de libertação, ironicamente, estes mantinham suas posições econômicas e políticas.

A reforma agrária após a Independência

No período pós-Independência, a reforma agrária visava o acesso igualitário à terra para a maioria da população. Os objetivos do programa eram promover a estabilidade política e um regime aceitável de direitos de propriedade; o crescimento econômico mediante uma redistribuição agrária com equidade e eficiência; a segurança alimentar nacional, a auto-suficiência e o desenvolvimento agrícola, por intermédio da produção familiar intensiva, produtividade agrícola otimizada e retorno do capital investido.

O programa de reforma agrária foi direcionado aos sem-terra, veteranos de guerra, pobres e agricultores profissionais. As metas estabelecidas pelo Estado mudaram nos primeiros anos de Independência. Em 1980, a meta era de 18

mil famílias durante cinco anos; em 1981, aumentou para 54 mil famílias e, em 1982, foi fixada em 162 mil famílias, a serem assentadas até 1984. Essa meta final não se concretizou e tem sido "uma pedra no sapato do governo". Do total de 16 milhões de hectares de terra agricultável possuídos pelos fazendeiros brancos, a metade deveria ser adquirida e transferida para pequenos proprietários negros, aproximadamente 8 milhões de hectares. Nas fazendas comerciais brancas remanescentes, o Estado promoveria a entrada de negros.

O Programa de Reassentamento e Reforma Agrária do governo do Zimbábue pode ser dividido em duas fases: a primeira se prolonga de 1980 a 1996 e a segunda começa com a publicação de um decreto desapropriando 1.471 fazendas, em 1997.

Mercado de terras: 1980 a 1996

Nesse período, a reforma agrária foi implementada conforme o Acordo da Casa de Lancaster. A terra era comprada pelo Estado de proprietários brancos que voluntariamente aderiam ao programa e era redistribuída a pessoas selecionadas pelos funcionários distritais, sob supervisão direta do governo central. O setor privado liderava a identificação de terras e controlava o montante disponível para reassentamento.

Em consequência das restrições impostas pelo Acordo da Casa de Lancaster, a primeira fase do programa de reforma agrária no Zimbábue foi incapaz de redistribuir terras em escala significativa a famílias e cooperativas, ficando confinada à colonização planejada e ordeira nas terras adquiridas pelo Estado.

A aquisição de terras por meio da "compra e venda voluntária" foi relativamente fácil nos dois primeiros anos, com um substancial número de propriedades abandonadas durante a guerra e outras sendo vendidas à medida que fazendeiros brancos deixavam o país. Contudo, após esse período, o estoque de terras acabou. Essa pode ter sido a principal motivação do Ato de Aquisição de Terras de 1986, que colocava o Estado como comprador preferencial de fazendas disponíveis no mercado e instituía a desapropriação de terras subutilizadas ou abandonadas.

O assentamento de beneficiários na terra aconteceu sob quatro modalidades distintas:

- Assentamento em bases familiares

A terra adquirida pelo Estado era redistribuída aos beneficiários, que deviam renunciar ao direito à terra na área comunal de origem. Estes recebiam lotes cultiváveis (10 hectares a 65 hectares) e tinham acesso a terras de pasto comunal (55 hectares ou equivalente, dependendo da região agroecológica). A posse era garantida por três permissões anuais para assentamento, cultivo e pastagem. Este foi o modelo dominante de reforma agrária (mais de 80%).

- Assentamento em cooperativas agrícolas
Nas grandes fazendas comerciais, a produção agrícola era organizada em cooperativas, sendo as decisões tomadas por comitês. O acesso ao crédito dar-se ia via cooperativa, e os excedentes, destinados quer às famílias quer ao investimento na fazenda. Aproximadamente cinquenta cooperativas foram estabelecidas, mas muitas faliram.
- Fazendas estatais cultivadas em parceria
Os beneficiários eram reassentados ao redor de uma propriedade estatal. Esta provia-os de certos serviços e, em troca, os assentados trabalhavam na fazenda. A terra agricultável era alocada em bases individuais. As famílias tinham acesso à terra de pasto, administrada comunitariamente. A propriedade estatal era gerenciada por um profissional. Esse modelo não foi extensivamente implantado.
- Áreas comunais para pasto
O Estado comprava ranchos comerciais próximos às terras comunais, que eram utilizados para engordar os rebanhos das famílias dessas áreas. Deste modo acreditava-se reduzir a pressão por pasto nas terras comunais. Esse modelo foi implementado na zona árida do sul do Zimbábue.

No geral, as alocações de terra foram generosas se comparadas a outros países africanos, a exemplo do Quênia. Isso se deve, em parte, ao programa de reforma agrária do Zimbábue ter seguido o padrão de uso extensivo de terra, característico da agricultura comercial dos brancos. O lado negativo é que um menor número de pessoas foi beneficiado.

Em 1989, existiam 4.319 fazendeiros comerciais negros e brancos ocupando aproximadamente 29% da terra. Haviam sido assentadas 52 mil famílias (ou 416 mil pessoas) em aproximadamente 2,8 milhões de hectares de terra adquiridos pelo Estado para reassentamento. Isso representava 16% da área de fazendas comerciais na época da Independência¹. Em 2000, o número de beneficiários tinha aumentado para 75 mil famílias e o total de terras redistribuídas para aproximadamente 3,5 milhões de hectares. Algo em torno de 400 mil hectares de terras estatais tinham sido arrendadas a quatrocentos fazendeiros profissionais africanos, e outras 350 fazendas tinham sido compradas por africanos no livre mercado.

Contudo, a aquisição de terras não ocorreu uniformemente ao longo do tempo. O processo foi extremamente desigual e tem havido uma desaceleração no andamento do programa, conforme ilustrado abaixo (Tabela 2 e Figura 1).

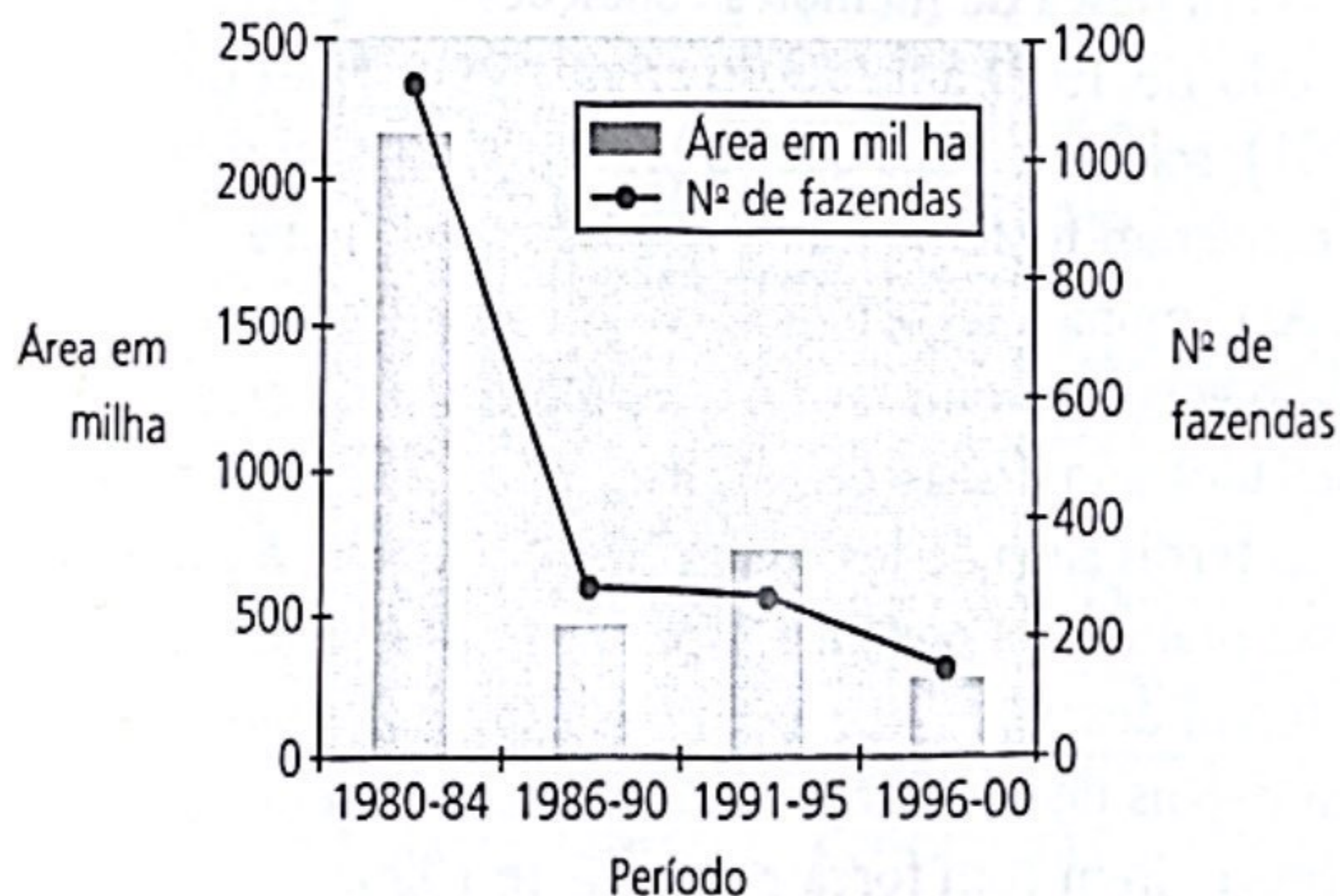
¹ É interessante notar que, apesar da redução na área das fazendas, a produtividade média no setor agrícola tem aumentado desde a Independência.

Tabela 2 – Terras compradas para assentamentos: 1980/1981-1987/1988

ano fiscal	terras (ha)
1980/1981	223 196
1981/1982	900 196
1982/1983	939 925
1983/1984	159 866
1984/1985	75 058
1985/1986	85 167
1986/1987	133 515
1987/1988	20 319
TOTAL (até 1988)	2 538 262
TOTAL (até 1989)	2 713 725
TOTAL (até 2000)	Cerca de 3 500 000

Fonte: Palmer, 1990, modificado.

Figura 1 – Aquisição de terras: 1980-2000



Fonte: Moyo, 2001

Alguns fatores contribuíram para a descontinuidade do programa e a lentidão na redistribuição de terras no período:

- De 1980/1981 a 1982/1983 houve um esforço intenso de redistribuição, executado a partir de fazendas abandonadas durante a guerra ou logo após a Independência;
- Depois de 1983, pouquíssimas fazendas entraram no mercado, o que tornou difícil o planejamento governamental. Além disso, os fazendeiros man-

- tiveram suas terras produtivas e venderam propriedades secundárias, especialmente após a alta no preço das terras devido à estabilidade política;
- Fazendeiros brancos eram legalmente obrigados a oferecer as terras primeiro ao Estado. Se este não quisesse, seria emitido um certificado válido por um ano permitindo a venda da propriedade no mercado. De acordo com Palmer (1990), nos anos 1980 houve um excesso de oferta de terras ao Estado. A nova elite negra e membros do governo puderam adquirir terras agrícolas, totalizando mais de um milhão de hectares, de modo vantajoso;
- A União Comercial de Fazendeiros argumentava que uma reforma agrária rápida iria minar a confiança dos brancos, ameaçar os lucros com exportações e o emprego. Por intermédio da pressão sobre o governo, a União assegurava os interesses dos fazendeiros e retardava o ritmo dos assentamentos.
- Em 1983, havia grande pressão sobre o orçamento do Zimbábue. O governo enfrentava crescente imposição do Banco Mundial e do FMI, além de países ocidentais, para diminuir despesas. O governo cortou as verbas para os assentamentos, mas continuou a financiar escolas e postos de saúde em áreas rurais;
- Em meados dos anos 1980, com a severa seca na sub-região e particularmente no Zimbábue, alguns dos novos assentados retornaram às áreas comunais em busca de melhores condições.

No período de 1980 a 1996 ocorreram ocupações de terras comunais (Moyo, 2001), sobretudo nos quatro primeiros anos, quando as mobilizações populares estiveram fortemente associadas ao Programa de Reassentamento Acelerado. As comunidades ocupavam as fazendas abandonadas e subutilizadas; em seguida, o governo comprava a terra a preço de mercado. A maior parte das propriedades adquiridas dessa forma encontra-se na zona da guerra de libertação, as terras altas do leste. Em 1986, contudo, o governo buscou acabar com essa prática. As ocupações passaram a ser consideradas ilegais e os ocupantes foram despejados pela polícia ou pelos fazendeiros. As ocupações diminuíram depois de 1986, apesar de nunca terem desaparecido por completo, até ressurgirem com força por volta de 1996.

A experiência do mercado de terras, ao longo dos anos 1980 e 1990, levanta questões-chave: a quantidade, a qualidade, a localização e o custo da terra são definidos pelos proprietários (em benefício próprio); nem o governo nem os beneficiários dirigem o processo em termos de suas necessidades; o Estado na condição de principal comprador distorce o mercado de terras em relação a preço e localização, influenciados pela estrutura mais ampla do planejamento governamental.

Como consequência, mais de 70% das terras adquiridas pela “reforma agrária de mercado” são agroecologicamente marginais e localizadas nas regiões

mais secas e de clima instável, no sul do país. As melhores terras situadas em três províncias de Mashonaland, região alta central, permanecem praticamente intocadas. A terra oferecida ao Estado tem sido espacialmente dispersa e, portanto, a transferência de colonos de áreas comunais para fazendas isoladas em pequenos grupos é cara e logisticamente ineficiente.

Outra questão central da reforma agrária no Zimbábue, e que repercute nas relações do governo com o Reino Unido, são as condições impostas pelo Acordo de Lancaster. O conflito entre os dois países tem origem nas restrições ditadas pelos britânicos, mais tarde pelas agências multilaterais, ao financiamento para o programa de reforma agrária. Entre os constrangimentos, destaca-se o sistema "vendedor-comprador voluntário". O Reino Unido impôs condições estritas, tais como o planejamento detalhado e a inspeção da terra antes do assentamento, que incidiram de forma particularmente severa nos assentamentos organizados em cooperativas agrícolas.

Por serem as terras adquiridas de qualidade marginal e alto preço, diminuía o retorno ao financiamento do Estado. No final da década de 1980, quando os déficits fiscais se expandiram, o governo do Zimbábue ficou, por vezes, impedido de complementar as contribuições do governo britânico para os fundos (fato do qual se aproveitou o Reino Unido). Finalmente, o país não dispunha de pessoal capacitado e demais recursos necessários para cumprir as condições relativas ao planejamento e vistorias. Os custos totais do programa também cresciam devido ao aumento no preço das terras.

O Reino Unido, por sua vez, alegava que as terras não eram vendidas voluntariamente devido às ocupações e que certos recursos estavam sendo usados não para a reforma em si, mas para as fazendas estatais (posteriormente entregues a membros da elite negra). E ainda, argumentava com frequência que o governo era lento em complementar os recursos britânicos.

Em meio a essas desavenças, a Administração para Desenvolvimento Estrangeiro do governo britânico avaliou o modelo de assentamento em bases familiares, em 1988. Apesar de os avaliadores não acreditarem na redistribuição de terras como um fator de desenvolvimento, concluíram que o reassentamento alcançara uma escala impressionante. O programa atingira seus principais objetivos e, nesse sentido, a entidade classificou o empreendimento como um sucesso. A maioria dos beneficiários aumentara sua renda e passara a ter acesso a escolas e postos de saúde. A média de retorno dos investimentos estava em impressionantes 21%. O programa também foi considerado um investimento válido em termos de sua contribuição ampla à economia nacional. Avaliações posteriores (Kinsey, 2000) corroboraram tais conclusões.

Contudo, o relacionamento entre o Reino Unido e o Zimbábue continuava a se deteriorar. Durante o período de 1989 a 1992, houve um crescente desa-

cordo entre os governos, em particular sobre o financiamento para aquisição de terras via mecanismos de mercado, pois as terras obtidas eram de baixa qualidade. Essas diferenças atingiram o ápice quando, nos anos 1990, o Zimbábue iniciou sua política de desapropriação de terras (com indenização) e as negociações para o financiamento da reforma agrária foram rompidas.

O governo britânico parecia decidido a perpetuar o espírito do Acordo da Casa de Lancaster, mesmo após 1990. Do ponto de vista do Zimbábue, entretanto, isso era insustentável. A situação do país era diversa da existente no início dos anos 1980 e havia estabilidade suficiente para introduzir outros mecanismos de obtenção de terras, em conjunto com o sistema de "vendedor-comprador voluntário". O governo pretendia fazer o reassentamento em regiões agroecológicas por meio da desapropriação, caso as vendas não pudessem ser negociadas, e estava disponibilizando 10 milhões de dólares para esse fim. Era esperado que o Reino Unido complementasse tal verba com 15 milhões de dólares.

Entretanto, o governo britânico insistia que, para continuar como cofinanciador, deveria permanecer o sistema de "vendedor-comprador voluntário". Ademais, acompanhando o forte *lobby* da União Comercial de Fazendeiros, o Reino Unido queria restringir o reassentamento a regiões agroecológicas menos férteis e a áreas vizinhas às terras comunais.

As observações de Palmer (1990, p. 181) a esse respeito são pertinentes: "Com relação ao governo britânico, que tem acompanhado com tanto interesse a questão da terra e cujo apoio financeiro ao programa de reforma agrária é crucial... ele parece determinado, ao perpetuar o espírito da Casa de Lancaster, em assegurar que a fraca chama socialista ainda a tremular no Zimbábue, em 1990, seja apagada. Assim parece provável que os camponeses tenham de esperar muito mais pela reforma agrária. A África do Sul é a próxima na agenda".

O impasse entre o Zimbábue e o Reino Unido piorou entre 1996 e 2000. Às discordâncias sobre a orientação ao mercado somavam-se outras, tais como: a mudança de critério para priorizar pequenos e médios fazendeiros negros em vez de produtores pobres e trabalhadores sem terra; a insistência britânica em uma redistribuição gradual, liberando 50 mil hectares ao ano para menos de 3 mil famílias; o engajamento institucional da sociedade no programa de reforma agrária de modo a limitar o papel central do Estado.

Um fator adicional de disputa diplomática foi a mudança política verificada no Reino Unido, em 1997. O governo trabalhista, que substituiu o partido conservador, negou-se a reconhecer sua responsabilidade histórica na expropriação de terras no Zimbábue, sob o pretexto de não existirem descendentes de proprietários e colonizadores.

As relações internacionais ficaram tensas não apenas com o Reino Unido. Nos anos 1980, o Banco Mundial também insistia em uma "reforma agrária de mercado", embora, durante o Programa de Ajuste Econômico Estrutural (1991-1995), a agência tenha falhado em mobilizar recursos necessários para apoiar tal abordagem. Nesse período aumentaram as deficiências na aquisição de terras e os conflitos agrários. O ajuste estrutural alimentou os padrões coloniais de posse da terra, já que a maioria dos fazendeiros comerciais se beneficiou da nova orientação agroexportadora. Isso agravou a demanda por terra e os conflitos entre as elites agrícolas branca e negra, que competiam pelos mesmos recursos; além, é claro, de marginalizar os pobres. O ajuste estrutural também internacionalizou os interesses pelas terras do Zimbábue, como mostram os arranjos de "parceria produtiva" que introduziram nova fonte de conflitos agrários.

Desapropriação de terras: 1996 a 2002²

A intervenção do Estado na estrutura fundiária do Zimbábue vem evoluindo nos últimos quinze anos, em resposta às debilidades do mercado em ofertar terras apropriadas para reassentamento, tanto em termos de qualidade quanto de localização. Inicialmente, havia o pensamento de que a terra desapropriada seria integralmente indenizada pelo Estado. Contudo, em face de resistências internas e externas a mudanças no padrão de "venda voluntária", a posição do governo começou a endurecer. Isso ocorreu, sobretudo, a partir de meados dos anos 1990, quando o Estado passou a adotar uma postura mais radical, deixando de indenizar as terras pelo preço de mercado e atribuindo essa obrigação de reparação histórica à Grã-Bretanha. Desde então, parece ter se desenvolvido uma crescente aliança entre o Estado e certas forças sociais locais contra as condições impostas por potências estrangeiras e organismos internacionais a um processo de redistribuição de terras fortemente marcado por questões raciais.

A Constituição da Casa de Lancaster era vista pelo governo do Zimbábue como um obstáculo à obtenção de terras. Assim, não surpreende que em 1990 (quando o acordo expirou) o governo tenha tentado alterar este quadro jurídico. As mudanças na legislação foram introduzidas no período subsequente a 1990, numa tentativa de facilitar a desapropriação de terras pelo Estado. Essas emendas sofreram contestações nas arenas política e legal, especialmente por parte de organizações de agricultores comerciais.

Pela Constituição do Zimbábue, a indenização da terra desapropriada para fins de reforma agrária tinha de ser efetuada rápida e adequadamente

² Ver Anexo 1 para dados do país.

e em moeda estrangeira escolhida pelo proprietário, o que a tornava extremamente cara. As Emendas Constitucionais de 1990 (nº 11) e de 1993 (nº 12) visavam resolver esta situação: eliminavam o pagamento em moeda estrangeira, estabeleciam a indenização justa paga em tempo razoável e negavam aos tribunais o poder de legislar sobre as indenizações, de modo a evitar que indenizações supostamente injustas pudessem ser declaradas ilegais. Já a Emenda de 2000 (nº 16) estipulou uma gama de fatores a serem considerados na indenização. Desobrigou o governo de pagar pela terra desapropriada para reassentamento, desde que fosse criado um fundo com recursos do antigo poder colonial destinado a essa finalidade. O governo indenizaria apenas as benfeitorias efetuadas na propriedade, deduzidos os subsídios previamente recebidos.

Em 1992, a Emenda à Lei de Terras estabeleceu uma cláusula permitindo a convivência de dois instrumentos de obtenção de terras: a desapropriação e o sistema negociado de compra e venda. O direito de preferência do Estado às terras disponíveis para aquisição foi abolido. Em 2000, uma nova emenda à Lei de Terras introduziu mudanças importantes. Primeiro, liberou o governo do pagamento de terras sem benfeitorias e definiu o processo de avaliação destas benfeitorias. Segundo, buscou simplificar o sistema dual de identificação de terras, priorizando a alternativa de obtenção direta e definindo procedimentos mais claros para o pagamento de indenizações. Terceiro, removeu numerosos obstáculos legais e administrativos que no período de 1993 a 1998 levaram a litígios bem-sucedidos contra a desapropriação de terras pelo Estado.

A Tabela 3 resume as principais alterações legais relacionadas à obtenção de terras, entre 1979 e 2000.

Tabela 3 – Legislação relacionada à obtenção de terras

ano	legislação	disposições
1979	Constituição do Zimbábue	- Nenhuma propriedade pode ser desapropriada - Introduz o sistema negociado de compra e venda
1981	Lei de Terras, nº 21	- Reforça as disposições constitucionais de obtenção de terras para reassentamento - Determina o pagamento de indenizações justas

ano	legislação	disposições
1985	Emenda à Lei de Terras	- Introduz o direito de preferência do Estado
1990	Emenda Constitucional nº 30	- Nega ao judiciário declarar as indenizações inconstitucionais - Permite desapropriar terras
1992 – 1993	Emenda à Lei de Terras (seção 10 do capítulo 20)	- Abole o direito de preferência - Introduz o sistema dual: desapropriação e negociação no mercado
2000	Emenda Constitucional nº 16 Emendas à Lei de Terras através de Poderes Presidenciais Temporários de Emergência	- Desobriga o governo de pagar indenizações pela terra nua (apenas benfeitorias) - Elimina o sistema dual de obtenção de terras - Permite o pagamento de indenização em títulos públicos. - O Estado pode recusar a compra de terras muito caras - Permite adiar a aquisição

Fonte: Moyo, 2001.

A escala e o ritmo da desapropriação tem variado (Tabela 4). No período de 1993 a 1995, somente 26 fazendas foram obtidas dessa maneira, totalizando 43.622 hectares. Nesses casos o Estado pagou indenizações a preços de mercado por ambas, terra e benfeitorias. Em 1997, 1.471 fazendas foram identificadas para desapropriação. Dessas, 109 foram oferecidas pelos proprietários e adquiridas pelo Estado. As fazendas restantes foram removidas da lista por contestações judiciais. Seguindo a Emenda Constitucional de 2000, outras 2.159 fazendas foram anunciadas em diário oficial para desapropriação.

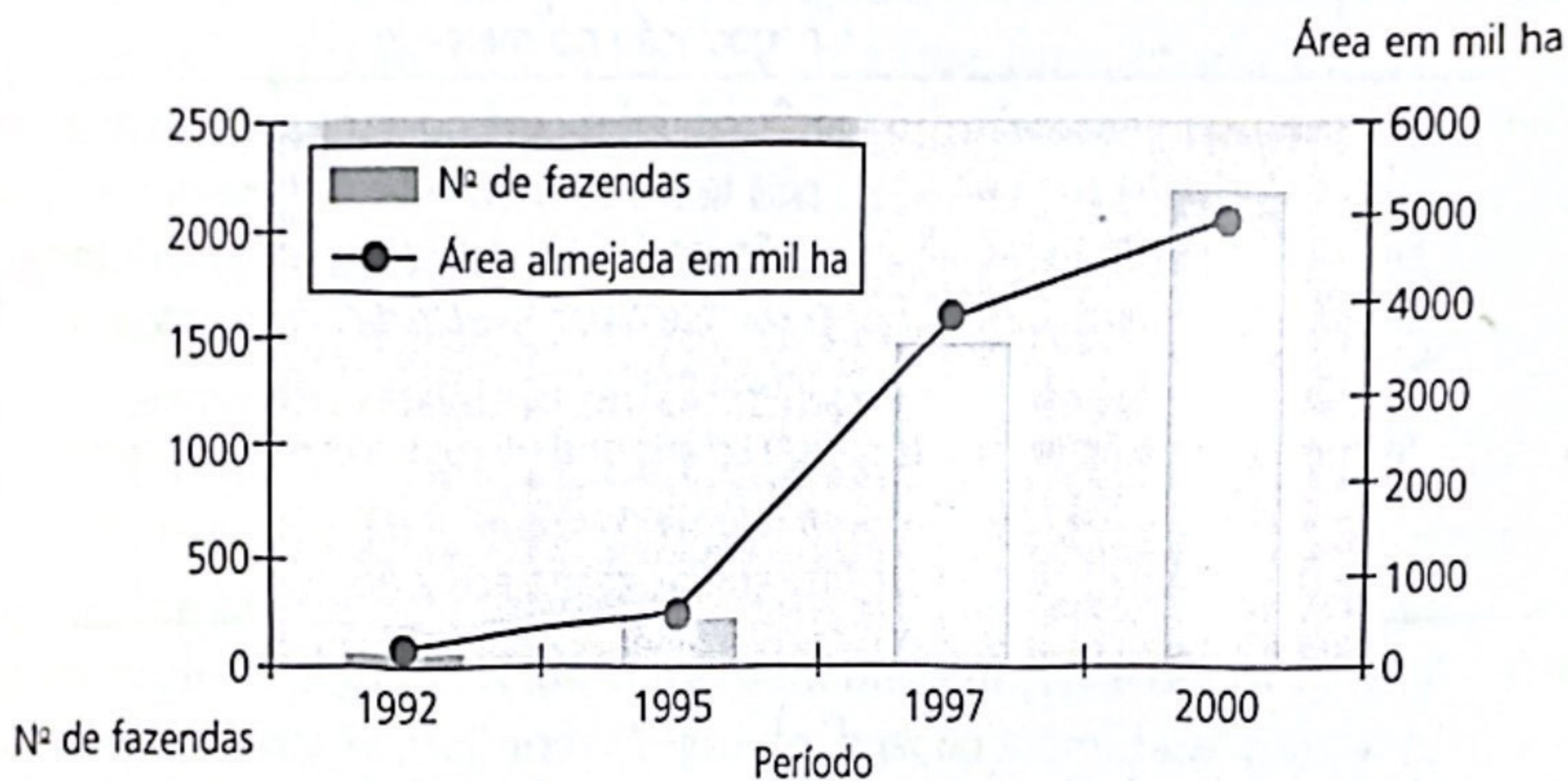
Tabela 4 – Aquisição compulsória de terras (1993-2000)

Período	Fazendas identificadas	Fazendas removidas da lista	Fazendas oferecidas	Ordens de aquisição expedidas	Litígios bem-sucedidos	Fazendas adquiridas
1993	30	20	10	10	-	10
1995	100	100	n/d	100	100	16
1997	1471	624	118	841	841	109
2000	2159	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Total	3270	744	128	951	941	135

Fonte: Moyo, 2001.

As tentativas de desapropriação pelo Estado têm sido bastante freqüentes desde o começo dos anos 1990 (Figura 2). No entanto, seu sucesso foi mínimo. Desde 1992/1993, aproximadamente 7 mil hectares/ano foram desapropriados, contrastando com cerca de 100 mil hectares/ano obtidos por meio de venda voluntária, durante os anos 1990.

Figura 2 – Tentativas de desapropriação



Fonte: Moyo, 2001.

Ocupação de terras comunais

Como registrado na primeira fase da reforma agrária no Zimbábue, a ação de camponeses sem terra tem sido um fator persistente, apesar da intensidade de sua ação ter variado ao longo do tempo. Entretanto, no final da década de 1990, com a redistribuição de terras sendo interrompida (e com a falha do governo de institucionalizar o modelo de desapropriação), houve um forte ressurgimento das mobilizações populares.

Em agosto de 1997, as ocupações de terra começaram a ocorrer em todo o país. Seu objetivo explícito era redistribuir terra dos fazendeiros brancos aos sem-terra e veteranos de guerra. Essas ocupações vieram em ondas, com apenas algumas em 1997, mas aumentando até atingir bem mais de mil em 2000. A Figura 3 ilustra esse crescimento.

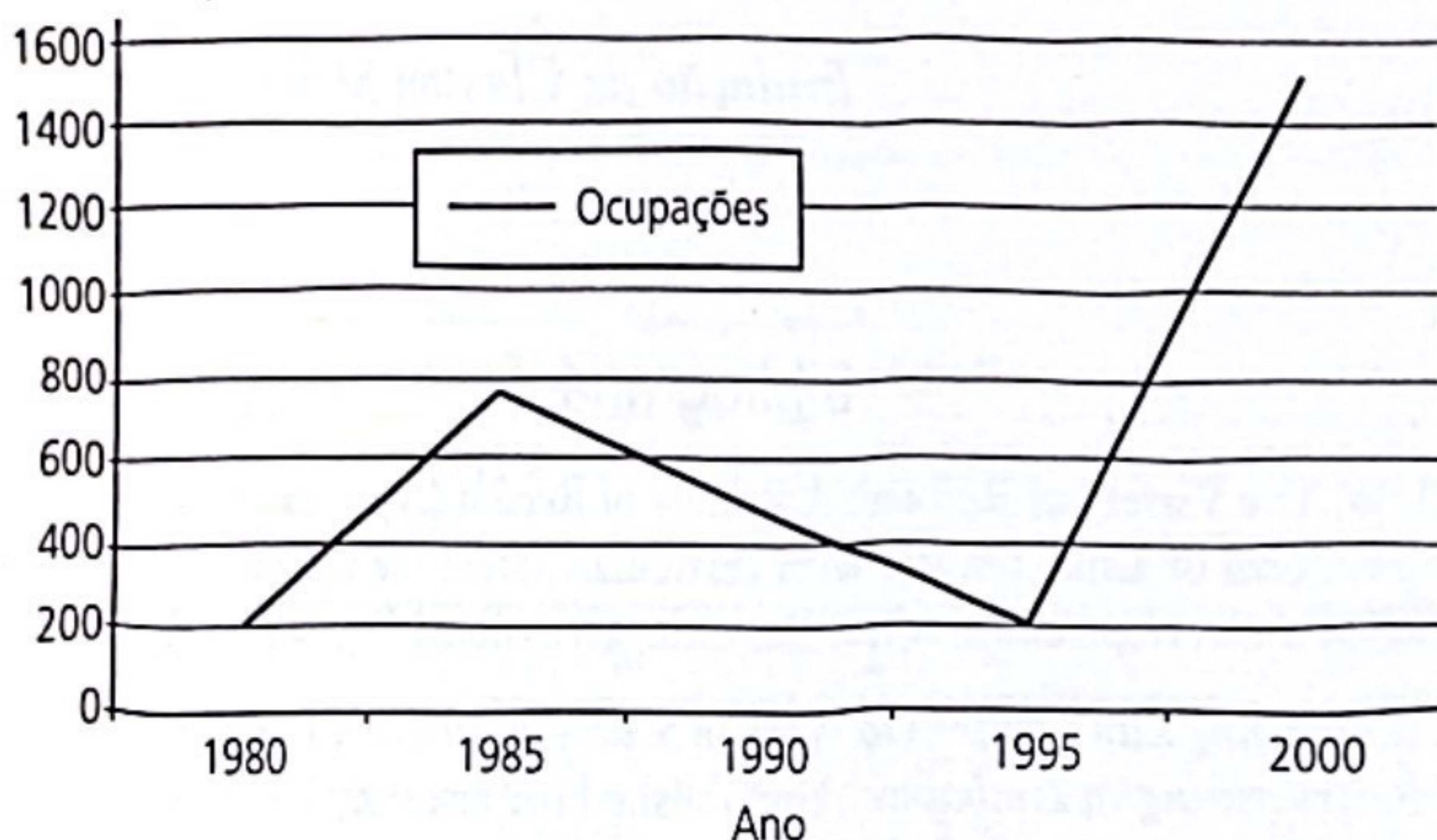
A escala e a forma das ocupações tornaram-se o centro de uma guerra midiática e de propaganda no Zimbábue, na sub-região do sul da África e internacionalmente. Assim, é bastante difícil obter números confiáveis acerca do fenômeno. Estimativas variam de novecentas fazendas (pesquisa realizada antes e depois do referendo de 2000) a mil e quinhentas (Associação de Fazendeiros). Dados das listas de veteranos de guerra não excedem a mil fazen-

REFORMA ... DE TERRA NO ZIMBÁBUE

das. De acordo com Moyo (2001), algumas ocupações aconteceram nas províncias de Matabeleland, Manicaland e Midlands. A maioria das ocupações parece ter ocorrido nas três províncias de Mashonaland e Masvingo.

Figura 3 – Ocupações de terra: 1980-2000

Nº de fazendas ocupadas



Fonte: Moyo, 2001.

Conclusão

Na experiência de reforma agrária no Zimbábue, o mercado foi usado como único mecanismo para redistribuição de terras por quase duas décadas. O apoio internacional para essa iniciativa foi mínimo, contrastando com outras partes do mundo onde houve investimentos e aportes de recursos externos para reformas de mercado, a exemplo do Brasil e da Colômbia. A recente mudança para a desapropriação de terras no Zimbábue é uma resposta às falhas e fraquezas do mecanismo de mercado em disponibilizar terras apropriadas.

Considerando que a reforma agrária tem o potencial de atingir estruturas sociais que perpetuam formações coloniais de classe, não surpreende que tal processo seja tão fortemente contestado. No Zimbábue a oposição tem vindo tanto de fazendeiros locais quanto da comunidade internacional, incluindo países e agências bilaterais, e, em geral, tem obtido sucesso. Em consequência, a reforma agrária mostra-se problemática desde o início, sendo limitada pelos assentamentos negociados (conforme ditado pelo Acordo da Casa de Lancaster) e pela dependência do governo pós-Independência de financiamentos estrangeiros.

Grande parte do conflito entre o governo do Zimbábue e os investidores locais e internacionais tem sido motivada pelas tentativas do Estado em superar essas limitações. Os investidores resistem a essas mudanças para preservar seus próprios interesses, isto é, o *status quo*. A mudança na correlação de forças, contudo, surge apenas com a emergência de uma aliança clara entre o Estado e as organizações sociais rurais. Em que medida essa aliança poderá ser bem-sucedida em implementar a reforma agrária é algo que ainda está por ser visto.

Tradução de Clayton Mendonça Cunha Filho

Bibliografia

- BRUCE, J. W. *The Variety of Reform: A Review of Recent Experiences with Land Reform and the Reform of Land Tenure, with Particular Reference to the African Experience. International Development Studies*, Roskilde, Occasional Paper n. 9, 1993.
- KINSEY, B. *Allowing Land Reform to Work in Southern Africa: a Long-Term Perspective on Rural Restructuring in Zimbabwe*. Unpublished manuscript, 2000.
- MBAYA, S. *Land Reform in Namibia, South Africa and Zimbabwe: Some Recent Trends*. Paper written for Fian-Germany, 2001.
- MOYO, S. *The Interaction of Market and Compulsory Land Acquisition Processes with Social Action in Zimbabwe's Land Reform*. Paper presented at the Sarips of the Sapes Trust Annual Colloquium on Regional Integration, Harare, 2001.
- PALMER, R. Land Reform in Zimbabwe. *African Affairs*, v. 89, 1990.

Anexo 1 – Dados gerais do Zimbábue

Tabela 1 – Indicadores socioeconômicos

Indicador	1996	1999	2000
População total	11,2 milhões	11,9 milhões	12,1 milhões
Área	Aprox. 39 milhões de hectares		
Crescimento populacional	2,1 %	1,8%	1,7 %
Densidade populacional (média nacional)	29,1/km ²	30,8/km ²	31,3/km ²
Densidade populacional rural	239,8/km ² de terra agricultável	–	–
População urbana	32,5 %	34,6 %	35,3 %
PIB	US\$ 8,6 bilhões	US\$ 5,6 bilhões	US\$ 7,4 bilhões
Crescimento do PIB	10,2 %	0,1 %	-5,1 %
Agricultura (% do PIB)	22,1 %	20,1 %	11,0 %
Indústria (% do PIB)	25,6 %	24,6 %	14,0 %
Serviços (% do PIB)	52,3 %	55,3 %	75,0 %
Exportações (% do PIB)	36,1 %	45,2 %	30,9 %
Importações (% do PIB)	35,9 %	45,7 %	27,5 %

Fonte: Banco Mundial, modificado.

Tabela 2 – Aquisição de terras: 1980-2000

Período	Terra Adquirida (ha)	Média anual
Restrições constitucionais 1980-1984	2 147 855	429 571
Lei de Aquisição de Terras 1985-1990	447 791	74 632
Lei de Aquisição de Terras 1992-1997	789 645	157 929
1998-2000	228 839	76 279
Total (19 anos)	3 614 130	190 217

Fonte: Moyo, 2001.

Anexo 2 – Mapa do Zimbábue



Parte IV

POBREZA E REFORMA AGRÁRIA NA ÁSIA

Handwritten text, possibly a title or header, appearing as a faint blue line across the middle of the page.

PROBLEMAS E DESAFIOS DA REFORMA AGRÁRIA NA ÍNDIA

Minar Pimple

Uma perspectiva histórica

Base de toda atividade humana, a terra pode servir tanto como recurso essencial para o crescimento e a equidade social de um país quanto como instrumento para retardar sua independência econômica e subverter os processos sociais. Nos dois séculos de colonização britânica, a Índia experimentou a segunda realidade. Durante o colonialismo, a forma tradicional de propriedade e seus padrões de uso foram transformados para facilitar a aquisição da terra a baixos preços pelos empreendedores britânicos de minas, plantações etc. A introdução da propriedade privada deslegitimou os sistemas de propriedade comunal das sociedades tribais. Além disso, com a introdução do imposto sobre a terra pela Lei de Colonização Permanente de 1793, os britânicos popularizaram um sistema de propriedade (*zamindari*) prejudicial às costumeiras relações que os sem-terra compartilhavam com as classes proprietárias (*jajmani*). Apesar de não serem relações justas, ao menos garantiam a segurança material àqueles que não possuíam terras¹.

Graças a esses desdobramentos, quando da Independência em 1948, a Índia herdou um sistema agrário semifeudal. A propriedade e controle da terra estavam altamente concentrados nas mãos de poucos senhores de terras e intermediários cuja principal intenção era extrair a maior renda possível, em dinheiro

¹ Walter Fernandes, "Terra, água e ar, bens comunitários sob o impacto da globalização", trabalho apresentado na conferência "Ecologia e Teologia" (Bangalore, dezembro de 2001).

ou produto, dos trabalhadores. Sob tal formato, havia pouca motivação econômica para aumentar a produção. Naturalmente, um lavrador que não tinha segurança na terra e pagava uma renda elevada estava menos propenso a investir em melhorias ou usar variedades de alta produtividade ou qualquer outro investimento caro que pudesse proporcionar maiores retornos. Tampouco o proprietário das terras estava preocupado em melhorar as condições econômicas dos lavradores. Em conseqüência, a produtividade agrícola caiu e a opressão aos trabalhadores resultou em uma progressiva deterioração de suas colheitas.

Nos anos imediatamente subseqüentes à independência indiana, os problemas de terra eram considerados de grande urgência para o processo de construção nacional. De fato, o objetivo de erradicação da pobreza previa progressos simultâneos em duas frentes: alta produtividade e distribuição justa da terra. Assim, a reforma agrária era tida como um importante pilar para um país forte e próspero. Os primeiros planos quinquenais alocaram substanciais recursos orçamentários para sua implementação. Certo grau de sucesso até foi registrado em algumas regiões, especialmente em relação à abolição de intermediários, proteção dos trabalhadores, racionalização de diferentes sistemas de posse e limitação do tamanho das propriedades rurais. Mais de meio século depois, contudo, muitos problemas ainda se encontram sem uma solução satisfatória.

A maioria dos estudos indica que as desigualdades aumentaram. O número de trabalhadores sem terra cresceu e os 10% mais ricos monopolizam áreas cada vez maiores. Enquanto isso, a questão agrária parece ter inconscientemente sumido das preocupações populares ou ter sido deliberadamente encoberta. Interesses das elites agrárias e suas poderosas ligações com a estrutura burocrático-política bloqueiam reformas significativas e/ou sua séria implementação. Os oprimidos têm sido cooptados com alguns benefícios ou subjugados à medida que a liberalização, privatização e globalização alteram as prioridades governamentais e a percepção pública. Como resultado, estamos hoje em uma encruzilhada: a terra, principalmente para a elite urbana, que também exerce o poder de decisão sobre as políticas, tem se tornado uma questão de moradia, investimento e infra-estrutura. Em troca, perdeu-se a noção da terra como base da vida, isto é, da sobrevivência, justiça social e dignidade humana.

Instituições internacionais e questão agrária

Qualquer reforma é um difícil exercício político e econômico, que envolve um realinhamento de poderes. Os grupos sociais, naturalmente, resistem a uma mudança de poder, propriedade e *status*. Como é óbvio, a classe proprie-

tária dificilmente irá votar contra suas posses, nem se pode esperar que ela seja inflamada por paixões altruístas e aceite mudanças. Portanto, a complexidade da tarefa não pode ser subestimada.

As "brechas" existentes na legislação facilitaram o esvaziamento de algumas medidas, como no caso da delimitação do tamanho da propriedade. Ao mesmo tempo, a demora na implementação da reforma agrária pela burocracia e sua retirada da agenda política têm tradicionalmente impedido sua efetivação. Nos estados indianos que tentaram reformas, o processo foi freqüentemente interrompido com a cooptação dos beneficiários. Por exemplo, com a abolição dos intermediários, proprietários que outrora pertenciam às classes média e alta adquiriram um *status* social superior. A elevação da produtividade agrícola, do preço da terra e das rendas provenientes do cultivo aumentou sua força econômica. Essas classes passaram, então, a se opor a qualquer mudança em sua nova condição financeira e social.

Assim, problemas como concentração fundiária, acesso à terra, direitos e segurança de posse continuam a desafiar a Índia. A importância da questão agrária pode ser estimada pelo fato de que, apesar do declínio da participação da agricultura no Produto Interno Bruto do país, aproximadamente 58% da sua população depende da terra para sobreviver. Desse total, cerca de 63% possui propriedades rurais de menos de 1 hectare, enquanto os estabelecimentos com 10 hectares ou mais estão nas mãos de menos de 2% dos proprietários. Os sem-terra ou com parcelas de até 0,2 hectares representam 43% do total de famílias camponesas².

Tal realidade, contudo, pouco preocupou os governos nas décadas de 1970 e 1980. Apenas durante os anos 1990, com o início da reestruturação econômica, a questão agrária ressurgiu, embora com nova roupagem e diferentes motivações. Se a reforma agrária do Estado esteve imbuída de algum grau de equidade, justiça social e dignidade, a atual proposta é dirigida ao mercado. Promovida por várias instituições financeiras internacionais, a reforma agrária contemporânea reflete e busca concretizar os objetivos macroeconômicos dessas instituições.

Enquanto o retorno da reforma agrária à agenda de prioridades governamentais é bem-vindo, o modo como está sendo desenvolvida, seus objetivos e, conseqüentemente, o impacto na vida das pessoas, especialmente as marginalizadas e desprovidas de apoio governamental, levanta inúmeras questões e estimula a busca de alternativas.

² Dados do *Relatório de Desenvolvimento Rural da Índia*, publicado pelo Instituto Nacional para o Desenvolvimento Rural, Hyderabad. O documento baseia-se na Pesquisa Nacional de Amostragem de 1999.

Mercado de terras

Em suas análises sobre a Índia, as instituições financeiras internacionais destacam que um dos problemas básicos enfrentados pelos pobres rurais é o acesso à terra e a segurança de sua posse. Conseqüentemente, advogam reformas estruturais dos direitos de propriedade para criar mercados de terras como parte de uma estratégia de estímulo ao crescimento econômico e à redução da pobreza rural.

Uma grande ênfase, portanto, tem sido colocada na necessidade de estabelecer uma estrutura jurídico-institucional para aperfeiçoar os direitos de propriedade, como meio de "proteger recursos ambientais e culturais, facilitar trocas nos mercado de venda e aluguel de terras com o objetivo de aumentar a produtividade, integrar a terra aos mercados financeiros, usar a terra como uma fonte sustentável de receitas para os governos locais e melhorar o acesso à terra pelos pobres e tradicionalmente sem direitos" (Mearns, 1999).

O pacote oferecido pelas instituições financeiras internacionais engloba abrangentes reformas na posse da terra, incluindo titulação, levantamento cadastral, registro de terras, melhoria no sistema de impostos, política de assentamento, legislação agrária, administração rural, transações de compra e venda de terras e remoção de restrições ao arrendamento. Em 1975, o "Relatório de Políticas de Reforma Agrária" produzido pelo Banco Mundial apontava a titulação e o registro de terras como os principais instrumentos para aumentar a segurança da propriedade; em outras palavras, para estabelecer prósperos mercados de terras e permitir o uso da terra como garantia do crédito. Contudo, a ênfase nesses aspectos era então muito menor. Hoje, esses ingredientes constituem a infra-estrutura do mercado de terras conduzido pelo Banco ao redor do mundo.

De acordo com essa abordagem, a reforma agrária é visualizada em duas fases. A primeira, denominada *Desmonte de Políticas Distorcidas*, visa à remoção de todos os constrangimentos à compra e venda de terras, incluindo os relacionados ao tamanho da propriedade; à revisão dos procedimentos para arrendamento e venda de terras públicas; à eliminação do zoneamento, exceto em certos casos de proteção ambiental. A segunda, *Reformas Institucionais e Legais*, visa à redução dos custos das operações de compra e venda no mercado de terra; à expedição de títulos corretos; à disponibilidade de informações cruciais de mercado aos interessados; à promulgação de leis de terra que removam incertezas e facilitem o acesso ao sistema de administração fundiária; à criação de órgãos para arbitragem de disputas; à institucionalização dos direitos de propriedade privada.

Como fica evidente, o fundamento dessas medidas é o funcionamento do mercado de terras, no qual elas seriam negociadas *dos produtores menos efi-*

cientes para os mais eficientes. Acredita-se que, sendo a propriedade legalizada, tornar-se-ia mais fácil e menos arriscado comprar e vender terras. Como uma mercadoria privada, o proprietário teria de tornar eficiente o uso da terra, o que na terminologia do Banco Mundial significa "gerar lucros máximos".

Os pobres do campo receberiam crédito para compra da terra e de insumos, assistência técnica e apoio à comercialização para habilitá-los a produzir de acordo com as necessidades da moderna agricultura. Obviamente, tudo viria por um preço que levaria os "beneficiários" a um processo gradual de endividamento. As forças do mercado, a cada passo, os encorajariam a novos empréstimos, mas caprichos da natureza e do próprio mercado poderiam facilmente levá-los à ruína. Falidos, seriam forçados a vender a terra para fazendeiros e corporações mais ricos e eficientes ou entrariam outra vez no processo para tentar a sorte.

É nesse contexto que a dita "reforma agrária de mercado", encorajada pelo Banco Mundial, deve ser avaliada. É inegável a necessidade de modernizar as agências de administração fundiária, de atualizar e informatizar registros de terras. Cabe lembrar que essas medidas já eram demandadas nas duas décadas de reforma agrária governamental após a independência, mas foram ignoradas ou negligenciadas devido à falta de pessoal qualificado, de equipamentos, de capital. As instituições internacionais "descobriram" essa lacuna e só agora oferecem recursos financeiros e técnicos. Contudo, seus motivos parecem não ser aqueles de justiça social e dignidade. Qual o sentido da presente "reforma agrária de mercado?"

Ao mesmo tempo que o Banco Mundial proclama um crescente acesso à terra pelos pobres rurais por intermédio do crédito fundiário, encoraja políticas macroeconômicas que ameaçam sua viabilidade econômica. A liberalização do comércio, os cortes nos subsídios aos produtores de alimentos, a privatização do crédito, a promoção excessiva da exportação e a pesquisa de tecnologias caras como a engenharia genética afetam os pequenos produtores, causando sua falência, venda em massa de suas terras, aumento dos trabalhadores sem terra, concentração fundiária, degradação ambiental e migração rural-urbana. Qual seria, então, a eficiência de tal "reforma agrária"?

A transformação da terra em mercadoria nega sua condição de bem comum, de posse e uso coletivo, enfim, das relações sociais que eram até então implícitas. A titulação da terra, ao violar direitos há muito estabelecidos por comunidades nativas, pode torná-las mais vulneráveis. Portanto, a privatização da terra traz graves conseqüências para os que têm sobrevivido dela por gerações, mas não possuem documentos legais para prová-lo. A garantia de títulos seguros de terra pode ser anulada quando esta é usada para investimento e especulação, um efeito inevitável do desenvolvimento de um mercado de terras. A especula-

ção inflaciona o valor da terra, dificultando o acesso a ela. Como prover a "posse segura para todos", a grande motivação alegada pelo Banco Mundial? A emergência do mercado de terras não facilitaria a venda das áreas comunais? Que impacto traria a titulação da terra aos povos da floresta e às mulheres?

A economia de mercado enfatiza o lucro de curto prazo com poucas preocupações pelas pessoas e pelo meio ambiente. Por exemplo, a conversão de terras não-agrícolas em agrícolas ou vice-versa pode não ser o melhor uso da terra, mas é efetuado com o objetivo de maximizar lucros. A primazia de interesses comerciais leva a que terras de fronteira ou faixas de floresta densa, de incalculável valor ecológico, sejam percebidas como "recursos usados de forma não-otimizada". O meio ambiente não se tornaria vítima de um mercado que não considera o valor ecológico da terra?

Para muitos observadores, o resultado mais evidente dessa política tem sido a deterioração do acesso dos produtores pobres à terra, na medida em que são forçados/tentados a vender a que possuem ou a perdem quando se tornam inadimplentes.

Industrialização da agricultura

Um modelo econômico baseado na expansão industrial traz profundas mudanças para a agricultura. O uso generalizado e crescente de técnicas agrícolas modernas, além da ênfase em uma economia de escala por meio de extensos plantios, colheitas contínuas, reprodução de animais e plantas, transformaram a agricultura. De um interesse familiar ou comunitário, a agricultura tem sido "profissionalizada", tornando-se uma indústria em que o fazendeiro produz para o mercado global.

O fenômeno tem sido promovido por forças políticas que consideram a agricultura como um negócio lucrativo e não como um meio de vida, com implicações sociais e ecológicas. Essa tendência tem sido justificada pelos significativos aumentos da produção agrícola para exportação. Sem dúvida, os estoques nacionais de grãos enchem os armazéns, enquanto muita gente morre de fome.

A agricultura comercial lançou suas primeiras raízes na Índia nos anos 1960, com a "Revolução Verde" do Punjab, quando o Banco Mundial, juntamente com a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (Usaid, em inglês), promoveu a produtividade agrícola por intermédio da importação de fertilizantes, sementes, pesticidas e maquinário agrícola³. O Banco forneceu o crédito necessário para a substituição da agricultura

³ O envolvimento do Banco Mundial na "Revolução Verde" começou em 1964, com o envio de uma missão liderada por Bernard Bell à Índia. A Missão Bell exigiu a desvalorização da moeda indiana, a liberalização do comércio e maior ênfase na agricultura química e de capital intensivo.

existente, de baixo custo e poucos investimentos, por um sistema agrícola de uso intensivo de capital. O governo indiano decidiu que o potencial da nova tecnologia superava em muito os riscos e, conseqüentemente, o componente externo para o plano quinquenal (1966-1971) foi aumentado para cerca de US\$ 2,8 bilhões, mais de seis vezes a quantia total alocada para a agricultura no plano precedente⁴.

A maior parte do dinheiro gasto na importação de insumos modernos foi subsidiada pelo Banco Mundial, que exercia pressão sobre o governo visando obter condições favoráveis para investimentos estrangeiros na indústria de fertilizantes indiana, liberalização das importações e eliminação dos controles nacionais. O Banco defendeu a substituição de diversas variedades de produtos alimentícios por monoculturas com sementes importadas. Em 1969, foi criada a Corporação de Sementes Terai, que recebeu um empréstimo de US\$ 13 milhões do Banco Mundial. Seguiram-se mais dois empréstimos ao Projeto Nacional de Sementes, totalizando US\$ 41 milhões, entre 1974 e 1978. Esse projeto levou à homogeneização e à corporativização do sistema agrícola indiano. Em 1988, o Banco Mundial fez um quarto empréstimo ao setor, de US\$ 150 milhões, para privatizar a indústria indiana de sementes e abrir o setor a corporações multinacionais. O governo anunciou uma Nova Política de Sementes que permitiu às corporações (Sandoz, Continental, Cargill, Pioneer, Hoechst e Ciba Geigy) penetrar em um mercado que antes não era acessível diretamente.

Enquanto a "Revolução Verde" transformou o país de importador de comida em exportador, ela também favoreceu as ricas comunidades agrícolas, que concentraram subsídios e insumos, aumentando a dependência tecnológica e financeira do país. Um estudo publicado em 1994 pelo Instituto Mundial de Recursos mostrou que a "Revolução Verde" aumentou a produção indiana de comida em apenas 5,4%, enquanto as práticas agrícolas decorrentes resultaram na perda de aproximadamente 8,5 milhões de hectares (6% das terras agrícolas) por enchentes, salinização ou alta alcalinidade. Ademais, apesar de a quantidade de trigo dobrar em vinte anos e a produção de arroz aumentar em 50%, foi dada maior ênfase à produção de cana-de-açúcar e algodão, em detrimento de lavouras como grão-de-bico e painço (também chamado de milho-miúdo), tradicionalmente cultivadas pelos pobres para seu consumo. Essa política tem prejudicado a auto-suficiência em grãos alimentícios dos pequenos produtores.

A agricultura é o setor que recebe maiores investimentos do Banco Mundial em qualquer país. Na Índia, 130 projetos agrícolas receberam US\$ 10,2

⁴ Dados citados por Vandana Shiva em um artigo sobre as conseqüências ambientais da agricultura comercial.

bilhões, desde os anos 1950. Esses projetos incluem apoio à indústria de fertilizantes, exploração de lençóis freáticos, introdução de variedades de semente de alto rendimento, estabelecimento de bancos e instituições para financiar a agricultura capitalista, entre outros. Não nos surpreende, então, que a agricultura comercial tenha se intensificado mundialmente, aguçando a divisão entre prósperos fazendeiros de agronegócios e pequenos produtores que tentam acompanhar as demandas do mercado. Tal constatação nos leva a alguns questionamentos:

Quais os vínculos entre a concepção do mercado de terras, a transformação das práticas agrícolas e a cobrança de taxas pelo uso da água para consumo e irrigação?

O monopólio das atividades agrícolas, até mesmo do conhecimento; a entrada de capital estrangeiro no setor primário; a agricultura contratada para lavouras comerciais e frutas; a ausência de políticas governamentais no caso de insucesso; a vulnerabilidade diante dos caprichos da natureza e do mercado; os preços baixos devido à lei de oferta e procura não tornariam ainda mais difícil para o pequeno agricultor compensar os altos custos da produção?

A falta de viabilidade econômica não levaria esse agricultor a vender ou arrendar sua terra a grandes proprietários locais ou investidores estrangeiros e migrar para as cidades? Como as cidades reagiriam à pressão demográfica?⁵

Considerando que a produção de bens agrícolas para exportação necessita de uma entrega precisa, confiável, pontual ao mercado, e que o desenvolvimento de tal infra-estrutura requer a desapropriação de terras em nome do "interesse público", quais providências o governo vem tomando para reabilitar/reassentar as comunidades tribais afetadas?

A introdução de monoculturas exacerba as desigualdades sociais ao discriminar os pequenos agricultores que não podem arcar com os insumos necessários. Além disso, a preservação do meio ambiente é vital para as populações locais, pois os ecossistemas que sofrem perdas em sua biodiversidade tornam-se incapazes de sustentar as populações que deles dependem. Ao mesmo tempo, o uso excessivo de insumos industriais causa erosão dos solos, assoreamento dos reservatórios, mudanças climáticas, desertificação e perda da produtividade. Que impactos terão essas transformações na diversificada agricultura indiana? Quais as implicações da agricultura comercial na segurança alimentar para a nação? Como as questões relativas às lavouras geneti-

⁵ Para leitura mais detalhada ver o relatório do simpósio "Os instrumentos da Organização Mundial do Comércio e o fazendeiro indiano", organizado pela entidade Foco no Sul Global-Programa Indiano, janeiro de 2001.

PROBLEMA... JORNAL AGRÁRIA NA ÍNDIA

camente modificadas serão debatidas no contexto político nacional e internacional e que efeitos trarão para as vidas dos agricultores envolvidos?

Gerenciamento das águas

A reforma agrária é mais do que a mera redistribuição de terras. A maioria dos seus apoiadores atribui igual importância à disponibilidade de outros insumos para tornar a terra produtiva. A água se destaca: seu suprimento confiável e regular é identificado como fator crucial para fortalecer o sustento familiar.

Na Índia, onde dois terços da produção agrícola dependem da irrigação e esta corresponde a 83% do consumo de água, sistemas de irrigação que podem aumentar a produtividade assumem importância crítica⁶. Contudo, esses sistemas apresentam, com frequência, resultados controvertidos. Questionamentos têm sido feitos sobre seu mérito, a relação custo-benefício, os esquemas de reabilitação para os atingidos pelos projetos etc. Grandes represas e outros projetos hidrelétricos trazem ameaças de submersão de centenas de vilas e de remoção forçada de milhares de pessoas. Sua validade é discutível, já que retiram de uma parte da população seus meios de subsistência para melhorar os de outra parte da população. Nesse contexto, a desapropriação de terras pelo governo em nome do "interesse público" levanta dúvidas sobre a eficiência dessa infra-estrutura de desenvolvimento. Tais críticas levaram o Banco Mundial a cancelar o financiamento do Projeto Sardar Sarovar.

Em uma tentativa de evitar controvérsias, as instituições internacionais passaram a promover a reforma do setor hídrico. Destacando a necessidade de uma "revolução total na agricultura irrigada", o governo da Índia e o Banco Mundial identificaram como tarefas: modernizar as agências de irrigação para torná-las autônomas e confiáveis; melhorar os sistemas de irrigação, organizando os agricultores para se responsabilizarem pela sua operação e gerenciamento; formar associações de usuários de águas; reestruturar o financiamento da irrigação visando tornar os departamentos estatais auto-suficientes; racionalizar as taxas de cobrança da água e as taxas de coleta; instituir um sistema de direitos da água (World Bank, 1999, p. xiii).

Apesar dos bons argumentos para justificar essas reformas, surgem questionamentos sobre suas motivações. Por exemplo, a transferência do gerenciamento da irrigação para associações de usuários das águas obriga-os a "participar nas decisões e custos dos investimentos". No passado, sistemas de irrigação trouxeram preocupações ambientais, como enchentes e salinização dos solos nas áreas irrigadas. Para resolver esses problemas, o

⁶ Banco Mundial, série sobre o desenvolvimento rural do sul da Ásia.

Banco Mundial propõe novos programas de irrigação⁷, cuja palavra-chave é o "gerenciamento participativo". Contudo, o quem poderá participar permanece uma questão essencialmente política em um país como a Índia, dividido em castas, classes, etnias.

O Banco Mundial anunciou recentemente dois projetos nos estados de Rajasthan (US\$ 140 milhões) e Uttar Pradesh (US\$ 149,2 milhões), ambos financiados pela Associação Internacional para o Desenvolvimento⁸, com um prazo de maturação de quarenta anos, incluindo carência de dez anos. Baseado na hipótese de que a agricultura irrigada poderia ser o motor do crescimento agrícola, mas tem sido impedida por um falho sistema público de irrigação, esses projetos objetivam iniciar reformas no gerenciamento de recursos aquíferos e irrigação a fim de melhorar o padrão de vida dos pobres. Os gestores dos projetos argumentam que o aumento da produtividade agrícola geraria empregos adicionais no setor rural (29 mil, em Rajasthan, e 22 mil empregos ao ano, em Uttar Pradesh); que a formação de grupos comunitários aumentaria o poder de barganha da população rural, particularmente das mulheres; que o aprimoramento da capacidade de gestão ambiental iria reduzir a poluição, prevenir doenças relacionadas à água e melhorar a saúde pública.

Tendo em vista tão louváveis objetivos, seria interessante monitorar sua implementação, já que em estados como Orissa as experiências não foram positivas. A reforma do setor hídrico está baseada no seguinte raciocínio: diante da crescente escassez de água, é preciso gerenciar os recursos hídricos na forma de grandes projetos de estocagem e transposição das águas dos rios; os vultosos investimentos requeridos demandam a participação do setor privado; para assegurar a conservação da água e sua distribuição adequada, há necessidade de estabelecer mercados de água estáveis.

A ênfase, portanto, está na criação de mercados de água, que certamente atuariam adversamente em questões importantes como equidade, justiça social e sustentabilidade. Ao mesmo tempo, a retórica usada nos novos projetos do Banco Mundial prioriza o gerenciamento "comunitário", "participativo", "conjunto", "compartilhado". Essa abordagem deixa a desejar, como mostram experiências anteriores, em que a suposta participação serviu para satisfazer financiadores e ativistas cooptados.

⁷ O Banco Mundial atualmente tem compromissos ativos de cerca de US\$ 20 bilhões em projetos de águas, dos quais US\$ 1,7 bilhão é para sistemas rurais de água. O Sul da Ásia recebe 20% dos empréstimos do Banco Mundial relacionados à água.

⁸ A Associação Internacional para o Desenvolvimento é o órgão do Banco Mundial que provê assistência livre de juros aos países mais pobres.

Dessa forma, existem apreensões de que se iriam gerenciar canais afluentes e terciários, historicamente administrados pelos agricultores, deixando o controle dos canais principais com os departamentos de irrigação dos estados. Agências governamentais de água provavelmente se entusiasmarão em repassar a administração de tanques de vilas e poços públicos aos agricultores, que representam pequenos investimentos estatais e altos custos de gerenciamento.

Quanto às associações de usuários de água, parece que o Banco Mundial prevê seu envolvimento mais na execução do que no planejamento dos sistemas de irrigação. No caso da irrigação por canal, apenas os governos estaduais de Maharashtra e Gujarat se dispõem a fazer contratos com a associação de usuários. Em Tamil Nadu e Kerala, o gerenciamento "conjunto" da irrigação significa basicamente a formação de comitês para divulgar idéias e preocupações dos agricultores. Tal descentralização é inútil, já que há uma clara insistência na presença, controle e veto final do Estado. A participação para o Banco Mundial inclui agências governamentais, representantes do setor privado, ONGs, pesquisadores e, em graus variados, comunidades locais. Essa interpretação ampla pode aguçar conflitos, especialmente entre técnicos do governo e grupos locais ou ONGs, fragmentando os processos decisórios e resultando em situações de atraso ou, até mesmo, no abandono de projetos.

Projetos florestais

As terras florestais relacionam-se de maneira singular com as questões da reforma agrária. Diversos estudos têm vinculado devastação florestal a padrões históricos de concentração de terras. Portanto, uma reforma agrária que assegure uma estrutura fundiária igualitária pode reduzir a pressão sobre a floresta de modo mais efetivo do que um programa de desenvolvimento florestal, cujo enfoque seja estritamente ambiental, desprovido de dimensões sociais. As comunidades que habitam as florestas são importantes, especialmente nos estados indianos onde gerações têm sobrevivido das florestas.

O termo socioflorestal foi originalmente concebido pelo governo da Índia como resposta ao acelerado desmatamento no país. Seus objetivos incluíam assistência a comunidades rurais e agricultores sem terra para suprir suas necessidades de forragem, lenha, madeira, frutas e pequenos plantios de árvores e viveiros, planejados e administrados pelas comunidades. Contudo, os projetos socioflorestais sofreram críticas por não envolverem adequadamente os principais beneficiários e atenderem aos interesses comerciais e urbanos (produção de celulose e papel, seda, lenha, entre outros). A monocultura de espécies como o eucalipto, uma das favoritas do Banco Mundial, resultou na degradação dos solos e diminuição do volume de água.

Após o fracasso dos projetos socioflorestais e em face da crescente deterioração dos recursos florestais do país, em 1988, o governo introduziu uma nova política florestal: *as florestas seriam gerenciadas, primeiro como uma necessidade ecológica, segundo como fonte de bens às populações locais e apenas em terceiro como fonte de madeira para a indústria ou outros consumidores não locais*. Essa política foi pioneira na medida em que reconheceu os povos da floresta como elemento essencial para sua gestão, ouviu suas demandas e os considerou parceiros do Departamento Florestal.

Em 1990, o governo determinou aos estados que desenvolvessem uma abordagem participativa como parte de seus esforços para restaurar as florestas nacionais. Passados sete anos da histórica iniciativa, dezessete estados haviam estabelecido o sistema de "gerenciamento florestal conjunto" e recebido financiamento para sua implementação. Por volta de 1998, a maioria dos estados adotara programas similares, em grande parte com apoio do Banco Mundial⁹. Um desses, no estado de Madhya Pradesh, tinha como objetivos o aumento da produtividade e da qualidade das florestas, a proteção ambiental, o alívio da pobreza e o fortalecimento das políticas e instituições do setor florestal.

Hoje, o Banco Mundial admite que os projetos falharam em garantir o controle e o acesso necessários para aliviar a pobreza das comunidades dependentes da floresta e sugere uma estratégia de "administração florestal comunitária", que atribui direitos e responsabilidades adicionais aos grupos locais. A proposta merece um exame cuidadoso.

A importância da reforma agrária

As atuais tendências econômicas exercem forte impacto sobre a terra de diferentes maneiras. Tentativas de revertê-las ou propor abordagens alternativas ao desenvolvimento constituem-se em um imenso desafio. Contudo, a necessidade de sensibilizar as populações para essa realidade não pode ser subestimada. Isso é particularmente importante, já que a reforma agrária tem em grande medida desaparecido do imaginário popular e político. Mas sua necessidade apenas aumentou.

A maioria da população urbana percebe a terra de modo desconexo e compartimentalizado, e é incapaz de identificar suas ligações com a economia

⁹ O Banco Mundial financia sete projetos socioflorestais na Índia, totalizando US\$ 345 milhões em créditos da Agência Internacional de Desenvolvimento.

ou com os problemas dos pequenos produtores. Como exemplo, considere-se que a demanda urbana por alimentos baratos induz os agricultores a sistemas agrícolas com baixos custos por unidade de área. Para aumentar a produtividade, eles fazem uso de insumos industriais e, na atualidade, de sementes geneticamente modificadas, o que implica em recorrer a empréstimos de agiotas ou de bancos. À medida que o endividamento cresce, juntamente com a frequência de bancarrotas, eles se vêem forçados a vender a terra e mudar para a cidade em busca de trabalho. Dotados de poucas qualificações, juntam-se às favelas. Portanto, os custos socioambientais da produção agrícola "barata" são imensos, mas poucos entendem ou se preocupam com as relações entre os grandes complexos de turismo e entretenimento ou os "santuários de vida selvagem" e o destino dos desalojados; ou ainda entre o aumento do crime urbano e o crescimento do êxodo rural.

É urgente devolver a reforma agrária à agenda nacional.

Um requisito de segurança nacional

A partir de uma perspectiva econômica, a questão da terra está ligada à produtividade agrícola, às relações agrárias, aos usos industriais, ao desenvolvimento da infra-estrutura, às oportunidades de emprego, à moradia, à qualidade de vida. Cada um desses aspectos é crucial para a soberania nacional, pois a segurança alimentar reforça a economia do país e, portanto, seu poder de barganha junto à comunidade internacional.

Para um país com o tamanho e a população da Índia, a segurança alimentar é um componente crítico da soberania nacional. O crescimento agrícola foi possível, até recentemente, graças aos avanços tecnológicos na produção de arroz e trigo, à política de preços mínimos, ao crédito rural subsidiado, aos insumos modernos a preços baixos e a um mercado interno "fechado". Entretanto, com a liberalização econômica, a entrada de bens agrícolas estrangeiros mais baratos e a remoção de subsídios agrícolas, não se pode esperar que tal tendência se mantenha no futuro. As fragilidades no sistema deverão progressivamente ser expostas e irão até mesmo ser exacerbadas pela degradação ambiental e pela decadência das instituições de apoio.

De uma perspectiva social, a posse da terra determina a consistência do tecido social e influencia as relações de gênero. Se os padrões de posse são percebidos como justos e iguais, eles aumentam a fé na justiça e na igualdade, motivando respeito ao direito de todos a uma vida digna. Concentração da terra, alienação ou pobreza em um país multiétnico e multirreligioso como a Índia representam um terreno fértil para poderes supranacionais fomentarem a desarmonia e encorajarem tendências separatistas com o objetivo de

fragmentar o país. Movimentos por maior autonomia ou até mesmo independência da União Indiana têm causado tensão aos aparatos de segurança nacional no Nordeste, Jharkhand e Punjab.

Portanto, torna-se imperativo lutar por uma reforma agrária politicamente aceitável que, concebida no seio de uma estratégia de desenvolvimento baseada na equidade, garanta elevada produção agrícola, justiça social e sustentabilidade ambiental.

Impactos econômicos

O acesso à terra e a redistribuição igualitária da propriedade rural são importantes para a Índia, particularmente em face de sua alta e sempre crescente densidade populacional. Para uma economia pobre em capital mas com excedente de mão-de-obra, uma utilização otimizada da terra deve ser capaz de absorver a força de trabalho rural. Oportunidades econômicas ajudariam a garantir aos trabalhadores um papel ativo e construtivo na sociedade, gerar novos sonhos, auto-estima e autoconfiança.

Devido ao presente modelo econômico, com sua ênfase na industrialização, privatização e globalização, significativas mudanças têm ocorrido na taxa de crescimento e composição do setor agrícola, na estrutura fundiária e no acesso à terra, no uso do solo e da água, no volume e condições de crédito e nos padrões de colheita.

Ironicamente, algumas dessas mudanças, como o uso da terra para fins não agrícolas ou o aumento da população urbana, são vistas como indicadores de desenvolvimento econômico. A perda de terras agricultáveis para a indústria ameaça a sobrevivência dos agricultores e destrói a base da produção de alimentos da sociedade. Geralmente, as terras ao redor das cidades são de boa qualidade, enquanto a terra usada na produção agrícola nem sempre é adequada. A "falta de acesso a terras e o uso de terras de baixa produtividade por grande parte da população rural" têm sido identificadas como uma das causas da pobreza (cf. Dorner, 1992, p. 72-5).

O modelo atual baseia-se na centralidade do mercado. Em sociedades com uma distribuição concentrada de recursos e oportunidades, o jogo do livre mercado marginaliza uma crescente porcentagem da população, a menos que o Estado intervenha. Nessas circunstâncias, a reforma agrária é um elemento-chave para quebrar as correntes da exploração e da pobreza.

Uma necessidade ecológica

É importante preservar o equilíbrio ecológico entre a proporção de terras destinadas à floresta, à agricultura e às atividades não-agrícolas. Contudo, uma redução na área de florestas tem sido motivo de preocupações nos últimos

anos¹⁰. Entre as razões mais óbvias para esse fato está o desmatamento para produção agrícola, obtenção de lenha e indústria madeireira. Certamente o crescimento populacional, a necessidade de alimento e moradia¹¹ e o aumento da demanda por bens industriais contribuem para a conversão de terras agrícolas em não-agrícolas e da área florestal para plantio ou projetos de infra-estrutura. Entre as causas do desmatamento, contudo, governos e instituições internacionais tendem a enfatizar o crescimento populacional e a pobreza.

Há necessidade, portanto, de examinar as ligações entre pobreza rural, sistemas fundiários distorcidos e desmatamento. A ocupação de florestas inevitavelmente perturba o balanço ecológico. Um padrão cíclico de secas seguidas por enchentes tem sido claramente relacionado ao desmatamento. Geralmente, os agricultores empobrecidos são considerados os principais agentes diretos da devastação das florestas. Contudo, as terras férteis desmatadas são normalmente apropriadas por ricos fazendeiros, empresas privadas, empreendimentos estrangeiros e especuladores.

Padrões distorcidos de uso da terra implicam em degradação dos solos. Tome-se como exemplo o fato de que a agricultura para exportação geralmente utiliza mais agrotóxicos. Como a terra é considerada como mercadoria ou investimento, ela é rigorosamente explorada para gerar lucros de curto prazo, freqüentemente às custas de impactos de longo prazo, sob a forma de severa degradação. Em regiões áridas e semi-áridas, a irrigação tem encharcado os solos e causado sua salinização, transformando terras agrícolas em desertos. Fertilizantes artificiais minam a fertilidade natural dos solos e aumentam sua vulnerabilidade à erosão. Na Índia, de um total de 329 milhões de hectares incorporados às atividades agrícolas, aproximadamente 43% estão sujeitos a esse tipo de problema, como enchentes, aridez, alcalinidade, salinidade etc. (cf. Shiva, 1999, p. 18)

Em vista da frágil natureza da terra, recomenda-se prudência ao determinar os padrões de uso. As tendências predominantes, contudo, são de que as áreas utilizadas para atividades não-agrícolas, principalmente moradia e fins industriais, estão aumentando. Enquanto isso, a agricultura se expande para terrenos inadequados ao cultivo e, até mesmo, para áreas classificadas como "de repouso", levando os agricultores a adquirir insumos que nem sempre podem pagar. A Índia passa a dispor de uma base fundiária menos fértil, que provoca subutilização da terra, menor geração de renda, endividamento e venda da terra.

¹⁰ Idealmente uma porcentagem de 33% é considerada desejável, mas na Índia apenas 20-21% da área é coberta de florestas e a taxa de crescimento tem sido em média de 1% em trinta anos.

¹¹ A FAO estimou que 83 milhões de hectares de novas terras agricultáveis seriam necessários em 2000 para atender às demandas alimentícias do terceiro mundo e que "a maior parte dessa terra terá de vir das florestas tropicais" (*FAO Annual Report*, 1998).

Ao mesmo tempo, uma crescente demanda por água para agricultura irrigada tem levado à intensa exploração dos lençóis freáticos. Com os poços locais secando, os agricultores são forçados a pagar caro pela água ou a abandonar suas fazendas. Já os ricos fazendeiros, corporações ou empreendimentos estatais recorrem a ilimitadas extrações de água subterrânea, agravando ainda mais o problema. As conseqüências ecológicas do modelo dominante são sérias e precisam ser resolvidas. Somente uma reforma agrária efetiva pode romper esse círculo vicioso, que causa sofrimento aos camponeses e à nação.

Um compromisso humano

A terra transformada em mercadoria contradiz os usos tradicionais de sociedades, como as tribais, que geralmente não possuem um sistema documentado de direitos à terra. Ocorre que esses povos vivem em regiões ricas em recursos naturais. Conseqüentemente, o governo e/ou o setor privado desejam ter acesso e controle sobre esses recursos. A expropriação das terras e das riquezas minerais dessas comunidades são freqüentes; rotineiramente desalojadas, na maioria dos casos nem mesmo conseguem requisitar compensações, já que não há provas legais da posse. Estima-se que 2 milhões de pessoas foram desalojadas por grandes projetos desde a independência¹². A maioria delas pertencia a tribos, que constituem 7% da população indiana. Longe de suas casas, engrossam as fileiras dos sem-terra.

De acordo com o Panchsheela, ou os cinco princípios para o desenvolvimento tribal, ficou estabelecido que as tribos têm o direito de se desenvolver de acordo com sua própria cultura, integrar-se à sociedade mantendo sua identidade e salvaguardar suas terras e florestas. A administração estatal trabalhará nessas áreas por intermédio das estruturas tradicionais. O desenvolvimento será construído por um grupo escolhido dentre os membros da tribo e julgado conforme o crescimento humano em vez da produtividade.

Contudo, no processo de expropriação das terras tribais, suas tradições de posse comunitária dos recursos, sua dependência da floresta para viver e sua prática de rodízio de culturas têm sido desprezadas. Com a industrialização, regiões ricas em recursos foram integradas aos planos de desenvolvimento nacional, desalojando as tribos e transformando seus membros em força de trabalho migrante. As mulheres são vítimas desses acontecimentos. Limitações de acesso às florestas e seus recursos afetam diretamente o trabalho doméstico; na economia formal elas perdem sua posição e o controle sobre os recursos comunitários.

¹² Dados de S.R. Hiremath, citados no artigo Towards a Fair Exchange [Em direção a uma troca justa] em *The Hindu*, 26 nov. 2000.

As populações tribais forçadas a se inserir na economia formal encontram-se em clara desvantagem. Empobrecimento, endividamento e submissão são resultados desse processo.

O governo apresenta os programas de desenvolvimento tribal como instrumento de "alívio" à pobreza. Todavia, é preciso entender a relação dessa população com a terra. Com a mercantilização da terra, torna-se ainda mais importante que o padrão de subsistência das tribos seja compreendido. De outra forma, a Índia poderá enfrentar novas lutas nativas por identidade nacional como em Nagaland, Jharkhand e outras regiões.

As condições da participação feminina na agricultura têm passado por mudanças, e não para melhor. Tradicionalmente, as mulheres rurais têm sido responsáveis por metade da produção mundial de alimentos. Elas permanecem as principais produtoras de arroz, trigo e milho, que fornecem até 90% das necessidades alimentares dos pobres no campo¹³. Sua contribuição em lavouras secundárias, tais como legumes e verduras, é ainda maior. Cultivados principalmente em hortas domiciliares, fornecem nutrientes essenciais e são freqüentemente os únicos alimentos disponíveis durante as estiagens ou quando a lavoura principal fracassa.

O conhecimento especializado das mulheres sobre recursos genéticos para alimentação e agricultura faz delas guardiãs da biodiversidade. Na pecuária, alimentam e ordenham os grandes animais enquanto criam aves e pequenos animais. Além disso, elas fornecem a maior parte do trabalho nas atividades pós-colheita, e são responsáveis pela estocagem, manuseio, processamento e comercialização.

No entanto, a divisão de trabalho entre as tarefas produtivas de cultivo e as improdutivas de reprodução destinou às mulheres o papel de "meras apoiadoras" (Clunies - Ross & Hildyard, 1992). Essa visão não reflete o crescimento do número de lares dirigidos por mulheres, devido à migração dos homens em busca de emprego e à alta mortalidade masculina atribuída a alcoolismo, HIV/Aids etc.

A posição das mulheres na sociedade está diretamente ligada a seu direito a acesso, posse e controle da terra. Essa ligação foi reconhecida no "Oitavo Plano Quinquenal" (1992-1997), que estabelece: mudança nas leis de herança para que as mulheres ganhem uma porcentagem igual da propriedade familiar, herdada ou adquirida; responsabilidade dos governos estaduais de alocar 40% da terra excedente (isto é, terra adquirida de famílias que possuíam além do limite permitido) a mulheres sozinhas e o restante para casais, em nome dos dois cônjuges.

¹³ Estudo da FAO sobre as mulheres na agricultura.

Apesar das intenções, a implementação dessas políticas tem sido lenta. Ainda hoje a questão de gênero é uma preocupação periférica, negligenciada pelo governo, pelas instituições não-governamentais e pelos estudos acadêmicos.

As mulheres precisam de direitos independentes sobre a terra para seu bem-estar, igualdade e fortalecimento. Tendo sido subjugadas como sexo frágil por gerações, o direito à propriedade não apenas melhora o *status* social da mulher, mas também as relações de gênero que se expressam em práticas, idéias e representações, incluindo a divisão de trabalho e de papéis na família, na comunidade e no mercado.

Certas comunidades indianas, particularmente no nordeste e no sul, tradicionalmente reconheciam os direitos femininos de propriedade. Suas leis de herança e práticas maritais foram moldadas para prover e proteger tais direitos. Sistemas matrilineares e bilaterais de herança de terra também favoreceram as mulheres em muitos aspectos, especialmente ao garantir segurança social e econômica e considerável autonomia e igualdade nas relações conjugais. Tais sistemas, contudo, desgastaram-se com o tempo. Intervenções de políticas governamentais coloniais e pós-coloniais, particularmente nas esferas legal e econômica, e os complexos processos de mudança social e cultural em curso degradaram tais práticas.

As grandes propriedades familiares conjuntas caíram em desuso; sociedades tribais anteriormente igualitárias desenvolveram diferenciações econômicas; houve grande penetração de forças do mercado; notáveis mudanças nas técnicas de produção, divisão social do trabalho e relações fundiárias; costumes sexuais alteraram-se; ideologias patriarcais espalharam sua influência.

Os direitos das mulheres são supostamente protegidos por leis, mas há grande distância entre a lei e a prática em comunidades patrilineares. Além disso, existem barreiras sociais à herança da terra por mulheres e casos de mulheres "voluntariamente" renunciando a seus direitos. Outro problema é a diferença entre possuir a terra e controlá-la efetivamente. No contexto individual, o controle depende da habilidade da mulher em reter o título da propriedade que ela herda ou adquire, em tomar decisões relativas tanto à venda, hipoteca, herança ou doação quanto ao uso da terra, incluindo arrendá-la ou cultivá-la e ainda em dispor de sua produção.

Algumas mulheres têm lutado por seus direitos. As lutas femininas ocorrem em diversas arenas – família, comunidade, Estado – e são entremeadas pelas diferenciações sociais baseadas em classe, casta, religião, etnia. A intervenção governamental em prol da reforma agrária contribuiria, em grande medida, para assegurar justiça social e igualdade para as mulheres.

A posse ou propriedade coletiva apresenta outro desafio no contexto das questões relacionadas à terra. Diferentemente dos recursos de livre acesso

para cuja utilização não existem regras, as propriedades comunitárias tais como florestas, pastos, águas, áreas de pesca etc. são mantidas e gerenciadas por meio de um "complexo sistema de normas e convenções que regula os direitos individuais para o uso de uma variedade de recursos naturais" (Runge, apud Bromley, 1992, p. 17). Especificando os direitos de uso conjunto, os regimes de posse comunitária prevêm a tácita cooperação entre os indivíduos.

Tradicionalmente, regimes de posse comunitária contribuem para a economia das vilas ao prover forragem, lenha, madeira para construção e emprego na fabricação de produtos com matéria-prima local. Ao mesmo tempo, eles também são formas estáveis de administração de recursos. Contudo, mudanças tecnológicas, crescimento populacional e forças políticas freqüentemente desestabilizam os regimes de posse coletiva existentes. Estes são, muitas vezes, acusados de mau gerenciamento dos recursos. A propriedade privada tem sido instituída como solução, mas a aplicação dos direitos de propriedade privada não é suficiente para uma "otimização" dos recursos. Ela pode levar à adoção de padrões de uso da terra incompatíveis com as necessidades locais ou colocar o uso da terra nas mãos daqueles com pouca condição para o gerenciamento eqüitativo e eficiente, como no caso de proprietários ausentes.

Esse cenário torna-se especialmente preocupante se as terras forem submetidas a novos sistemas de zoneamento, com áreas de pasto sendo redesignadas como terras comerciais ou florestas transformadas em área de conservação com concessões para empresas de turismo. Enquanto isso, o acesso dos membros de tribos, habitantes das florestas ou pobres rurais que tradicionalmente dependem das terras comunais tem sido impedido.

No tocante à eficiência e eqüidade, regimes de posse comunitária têm sido, via de regra, bem-sucedidos. Especialmente em uma sociedade na qual a pobreza e a dependência de recursos naturais resultam de uma distribuição distorcida da terra, a posse comunitária oferece uma proteção contra incertezas e assegura ao menos a subsistência. As implicações de tais sistemas de gerenciamento de recursos são imensas. Portanto, melhorar a sustentabilidade dos meios de vida por intermédio dos regimes de posse comunitária garantiria mais igualdade.

Tradução de Clayton Mendonça Cunha Filho

Bibliografia

- AGARWAL, Bina. *A Field of One's Own: Gender and Land Rights in South Asia*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- ASIF, Mohammed. Land Acquisition Act: Need for an Alternative Paradigm. *Economic and Political Weekly (EPW)*, 19 jun. 1999.
- AUTKAR, V. N. *Economic Consequences of Land Reforms*. Nova Delhi, Manak, 1995.
- BHATTACHARYA, Dipankar. Political Economy of Reforms in India. *Economic and Political Weekly (EPW)*, 5 jun. 1999.
- BIJOY, C. R. Adivasis Betrayed: Adivasi Land Rights in Kerala. *Economic and Political Weekly (EPW)*, 29 maio 1999.
- BROMLEY, Daniel W. *Making the Commons Work: Theory, Practice and Policy*. California, Institute for Contemporary Studies, 1992.
- CHAUDHURI, Buddhadeb (Ed.). *Our Land, Our Lives*. Bangkok, ACFOD, 1992.
- CHOPRA, Kanchan; GULATI, S. C. *Migration, Common Property Resources and Environmental Degradation: Interlinkages in India's Arid and Semi-arid Regions*. Nova Delhi, Sage, 2001.
- CLUNIES-ROSS, Tracy; HILDYARD, Nicholas. *The Politics of Industrial Agriculture*. Londres, Earthscan, 1992.
- DANDEKAR, V. M. *Agriculture – The Indian Economy 1947-92*. Nova Delhi, Sage, 1994.
- DATAR, Chayya. (Ed.). *Nurturing Nature*. Bombay, Earthcare Books, 1998.
- DIETRICH, Gabriele. Dams and People. *Economic and Political Weekly (EPW)*, 16 set. 2001.
- DORNER, Peter. *Land Reforms and Economic Development*. Middlesex, Penguin Books, 1972.
- _____. *Latin American Land Reforms in Theory and Practice: a Retrospective Analysis*. Wisconsin: University of Wisconsin Press, 1992.
- FERNANDES, Walter. (Ed.) *National Development and Tribal Deprivation*. Nova Delhi, Indian Social Institute, 1992.
- MEARNS, Robin. Access to Land in Rural India. *The World Bank Policy Research Working Paper*, n. 2123, maio 1999.
- NATIONAL CENTRE FOR ADVOCACY STUDIES. *Fact Sheet on Land Reform and Land Alienation*. Poona, NCAS, 2001.
- RAINA, Vinod et al. (Ed.) *The Dispossessed: Victims of Development in Asia*. Hong Kong, Arena Press, 1997.
- SAMAJ PARIVARTANA SAMUDAYA. *Whither Common Lands?* Dharwad: Samaj Parivartana Samudaya, 1989.

- SAMANTARA PRAFULLA. *People's Struggle for Right to Livelihood*. Berhampur, Swabhiman Pustak Kuteer, 2000.
- SARIN, Madhu et al. *Who is Gaining? Who is Losing?: Gender and Equity Concerns in Joint Forest Management*. Nova Delhi, Society for Promotion of Wastelands Development, 1998.
- SAXENA, N. C. How have the Poor Done? Mid-term Review of India's Ninth Five-year Plan. *Natural Resources Perspectives*, n. 66, mar. 2001.
- SHANKAR, Kripa. Tenancy Reforms: Rhetoric and Reality. *Economic and Political Weekly (EPW)*, 20-26 nov. 1999.
- SHARMA, Pravesh. Agricultural Reforms: Some Unaddressed Issues. *Economic and Political Weekly (EPW)*, 21 jul. 2001.
- SHIVA, Vandana. *Ecology and the Politics of Survival: Conflicts over Natural Resources in India*. Nova Delhi, Sage, 1991.
- _____. *Changing Contours of Indian Agriculture*. Nova Delhi, NCAER, 1999.
- SINGH, Katar. *Managing Common Pool Resources: Principles and Case Studies*. Nova Delhi, Oxford University Press, 1994.
- SINGH, Tarlok; HAQUE, T.; REDDY, A. V. S. *Impact of Land Reforms on Agriculture and Rural Development*. Nova Delhi & Hyderabad, NIRD, 1992.
- THE LAND Acquisition, Rehabilitation and Resettlement Bill, 2000 – A Draft by Voluntary Organisations. Dharwad: Samaj Parivatana Samudaya, 2000.
- UNNI, Jeemol. Property Rights for Women: Case for Joint Titles to Agricultural Land and Urban Housing. *Economic and Political Weekly (EPW)*, 22-28 maio 1999.
- VYAS, V. S. Agriculture: Second Round of Economic Reforms. *Economic and Political Weekly (EPW)*, 10 mar. 2001.
- WORLD BANK. *The Irrigation Sector – India, Water Resources Management*. Nova Delhi, Allied Publishers, 1999. (South Asia Rural Development Series).
- YUGANDHAR, B. N.; DATTA, P. S. (Ed.). *Land Reforms in India: Rajasthan – Feudalism and Change*. v. 2. Nova Delhi, Sage, 1995.

TITULAÇÃO DA TERRA NA TAILÂNDIA

Rebeca Leonard e Kingkorn Narintarakul Na Ayutthaya

O Programa de Titulação da Terra na Tailândia é um dos maiores projetos fundiários implementados pelo Banco Mundial. Elogiado em diversos relatórios oficiais¹, tem se constituído em modelo internacional, especialmente para outros países do sudeste asiático, como a Indonésia, Laos e Filipinas. Analisamos o alcance desse “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 texto trata do seu impacto sobre os pobres, apoiando-se na experiência de comunidades na província de Lamphun, e questiona seus resultados positivos, amplamente divulgados na última avaliação do Banco Mundial. 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 programa recebeu um prêmio de excelência do Banco Mundial em 1997.

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 especialmente durante o colapso econômico de 1997, quando o súbito desemprego urbano foi atenuado pela absorção de 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 pessoas². 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 cerca de quinze vezes inferior à 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 desempenhar funções sociais relevantes, tais como a identificação com raízes familiares, a identidade cultural e comunitária.

Segundo a Fundação Instituto da Terra (Land Institute Foundation), 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 hectare (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 (Land Institute Foundation, 2000).

O número de trabalhadores sem terra tem aumentado nas décadas recentes não só devido ao rápido crescimento populacional, mas também a inúmeras

² Consultar: www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/th.html.

ros outros fatores, entre os quais destaca-se a classificação artificial, nos anos 1960, de 50% das terras do país como florestas nacionais, incluindo aquelas já utilizadas para agricultura anteriormente a essa classificação. Extensas áreas de terra agricultável foram subtraídas ou mantidas improdutivas. O fato agravou-se com a expansão econômica ocorrida no final dos anos 1980 e início dos 1990, quando investidores começaram a comprar propriedades rurais com fins especulativos. A Land Institute Foundation(2000) calcula que o custo econômico para a nação das terras subutilizadas (incluindo áreas urbanas) é de cerca de US\$ 3 bilhões.

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 (ibidem, 2000, p. 6-31). Em consequência da crise econômica de 1997, o governo tailandês foi obrigado a garantir as dívidas de credores inadimplentes, especialmente em moeda estrangeira, como parte das condições do empréstimo emergencial do FMI. Assim, os custos do imprudente crédito privado foram transferidos para contribuintes de todo o país.

O mercado de terras do Banco Mundial

Nas discussões sobre política fundiária, invariavelmente, o Banco Mundial começa afirmando a importância do acesso à terra como principal medida para “aliviar” a pobreza. A análise que o Banco faz de como promover este acesso é polêmica. Acompanhando sua abordagem em outros setores econômicos, o interesse do Banco Mundial em titular terras visa fortalecer a comercialização da terra. Supostamente, o mercado facilitaria a distribuição 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 eles 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 falta de motivação dos assalariados, quando comparados aos estabelecimentos que empregam mão-de-obra familiar (Quan, 2000).

Uma segunda justificativa do Banco Mundial é que o mercado de terras 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. Em tese, a terra que pode ser vendida mais facilmente deveria ser mais atrativa, pois seu valor seria maior do que o de

uma terra com restrições legais. Seguindo essa lógica, o Banco promove políticas para assegurar a plena propriedade privada da terra, por meio de um título.

Apesar de o Banco assegurar que a importância de tal mercado “tem sido há muito percebida tanto por pesquisadores quanto por formuladores de políticas” (World Bank, s. d., p. 62), representantes de organizações sociais dos países clientes não compartilham dessa mesma confiança e estão começando a questionar esses argumentos (Rosset, 2001, p. 5).

As comunidades locais enfrentam inúmeros riscos quando o mercado de terras é promovido por meio de políticas nacionais. As transações de terra não são necessariamente prejudiciais aos interesses das comunidades, contudo é importante mostrar alguns desses riscos.

Primeiramente, o campo de disputa não é igual. Alguns setores têm maior acesso a informações sobre possíveis financiamentos, mais recursos disponíveis e poder que outros. Isto se agrava quando há grandes desigualdades setoriais ou regionais. Desse modo, 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 Adam Smith, os resultados do mercado não são necessariamente favoráveis ao conjunto da sociedade. O interesse público pode justificar o controle do Estado. Joseph Stiglitz, economista chefe e ex-vice-presidente do Banco Mundial, que deixou a instituição em 2000, denuncia os perigos de se enfraquecer o controle governamental sobre o mercado de capitais:

O FMI condenou as medidas da Tailândia para prevenir a crise, porque interferiram em um mercado 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. Conforme a lógica do FMI, o mercado deve saber o que é melhor. Enquanto a Tailândia necessitava de mais investimento público para fortalecer sua infra-estrutura e o sistema educacional, bilhões eram gastos no

setor imobiliário. Hoje, os prédios continuam vazios, o que mostra os riscos da excessiva confiança no mercado e suas persistentes falhas (Stiglitz, 2000, p. 101).

No caso de áreas rurais, medidas legais, como a taxaçoão progressiva da terra e o zoneamento, para promover a retenção da pequena propriedade ou outras maneiras de ajustar os incentivos de mercado aos objetivos de políticas econômicas e sociais têm sido apresentadas por organizações camponesas. Os impostos de terras agrícolas são extremamente baixos, representando uma porcentagem irrisória do valor da terra (Feder et al., 1988). Propostas de reforma desse sistema feitas por acadêmicos e movimentos populares estão no momento sendo consideradas pelo governo tailandês.

Finalmente, a facilidade em transformar a terra em capital causa impacto não só na economia mas nas relações 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, podem incluir obrigações com espíritos associados ao lugar. Tais valores não são facilmente relacionados com medidas econômicas.

O Programa de Titulação da Terra

O Programa de Titulação da Terra começou nos anos 1980, durante a negociação entre o governo tailandês e o Banco Mundial de um empréstimo destinado ao ajuste estrutural. Dividido em quatro fases, o Programa tinha como objetivos originais: acelerar a emissão de títulos para os que têm direito à terra, melhorar a eficácia da administração fundiária, elaborar mapas e cadastros das áreas urbana e rural, com base em um sistema homogêneo e que mostre todas as parcelas de terra, e melhorar a eficiência da Autoridade Central de Avaliação. Na fase III, iniciada em setembro de 1994, os objetivos foram ajustados: fornecer posse segura para os que têm 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 tailandês 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, isso não significa que esse total de agricultores tenha sido beneficiado, como se verá adiante. Estranhamente, não se estabeleceram metas de famílias beneficiárias. Os atrasos na implantação ocorreram devido às dificuldades em localizar donos

de terra ausentes e aos limites imprecisos das áreas florestais. A área de atuação, contemplando as diversas regiões do país, está indicada no Quadro 1.

Quadro 1 – Área de atuação do Programa de Titulação da 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

O Programa visava acelerar o processo de titulação da terra. O Código de Terras da Tailândia, de 1954, requeria a comprovação da posse da terra para fornecer um certificado de propriedade. O Programa de Titulação da Terra apresentou emendas à legislação de modo a remover esse requerimento e agilizar o processo oficial de concessão do título definitivo da terra. "O Departamento de Terra foi pressionado para atender à demanda por registro de terras na forma de certificados de uso, títulos e mapas de propriedade. (...) No ritmo em que os títulos de posse eram emitidos pelo Departamento, criado em 1901, e com os recursos atuais, ele levaria duzentos 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., p. 2).

Como a titulação não constituiu uma simples tarefa de esclarecer direitos, mas uma base para o mercado de terras, 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 adotar abordagens programáticas que efetivem o objetivo geral em várias fases" (World Bank, s/d., p. 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, emitiram-se 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. Todavia, 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 vinte anos" (Rattanabirabongse et al., s/d., p. 1). Porém, ao permitir um processamento mais rápido dos pedidos de titulação da terra, as autoridades tailandesas 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". Isso 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 dessas áreas, temendo a legalização do desflorestamento. Conseqüentemente, um expressivo contingente de pobres do país, incluindo agricultores tradicionais tailandeses e minorias étnicas, que ocupa áreas florestais, especialmente nas terras altas, encontra-se em uma precária situação legal³. Esses 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.

Não se planejou ou preparou um projeto para registrar o direito às áreas comuns das vilas ou à posse comunitária de recursos. O Programa é direcionado ao registro de direitos territoriais existentes, de maneira a que sejam validados pela legislação nacional. Entretanto, 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 extralegais como antes e perderem sua legitimidade. Ao não reconhecer a validade da propriedade comunitária, deixaram-se 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 foram efetuadas com um mínimo de aviso às comunidades e sem maiores empecilhos burocráticos.

³ Estima-se que dez 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 vem sendo debatido no Parlamento, desde o início dos anos 1990.

O caso do distrito de Baan Hong

As avaliações do Programa do Banco Mundial resumem seu impacto 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 importante.

As experiências dos agricultores do distrito de Baan Hong, província de Lamphun, norte da Tailândia, oferecem uma perspectiva diferente. Nesse distrito, sete vilas e fazendas vizinhas foram estabelecidas nos limites de uma área de 2.400 hectares de terras comunais. O acesso a essas terras era administrado localmente, em moldes tradicionais, até a introdução do Programa de Distribuição de Terras, nos anos 1960. 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 diferentes daquelas que tinham recebido os certificados. Como resultado da confusão criada, de reivindicações conflitantes e da dificuldade de acesso, poucos agricultores puderam de fato produzir na terra oficialmente distribuída para eles, embora tenham retido os certificados. Nos anos 1970, o Departamento de Terra, em uma tentativa de resolver as disputas, fixou outro mapa que confundiu ainda mais os camponeses. Reconhecendo os erros cometidos, o governo revogou todos os certificados emitidos durante o programa, em um ato administrativo, em meados dos anos 1980, 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 essa 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, ela começou a procurar por investimentos seguros de longo prazo para o capital excedente. A propriedade rural era ideal: poderia ser adquirida a preço baixo, ter título emitido e grande possibilidade de aumentar seu valor

de um dia para o outro. Na província de Lamphun, foram emitidos 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 elas começaram a ser cercadas.

No distrito de Baan Hong, a área de terras que fora anteriormente comunitária (2.400 hectares) e, supostamente, seria distribuída a agricultores locais, pertence agora a empresas e indivíduos de outras regiões. A legitimidade dessas transações está sendo questionada pelos agricultores. Eles têm certeza de que não houve qualquer notificação para vistoria da área. Uma pesquisa nos títulos de posse mostra que muitos foram emitidos com base em informações incompletas, às vezes sob nomes falsos, com vendedores inexistentes ou já mortos.

Os agricultores foram impedidos de entrar em suas terras comunitárias, ao redor das quais se construíram 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, criou-se um comitê conjunto de representantes do governo e das comunidades para investigar a aquisição de terras públicas⁴. 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 era prioridade dos titulares da terra. Com a crise econômica, em 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

⁴ 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 Bangcoc, 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.

por diversas mãos no início dos anos 1990, 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 governos locais para recuperar a terra, os agricultores começaram a se organizar e a resolver o problema com as próprias mãos. Em 1997, habitantes dos distritos de WiangNongLong e Baan Hong decidiram ocupar terras improdutivas havia vários anos. Comunidades vizinhas, igualmente desesperadas, acompanharam o exemplo, e as ocupações aumentaram em toda a província (Tabela 2) e em outras regiões do país. Hoje, um total de 3.798 famílias integra o movimento de ocupação de terras, produzindo em aproximadamente 2.150 hectares de terras abandonadas em 23 áreas das províncias de Lamphun, Chiang Mai e Chiang Rai.

Tabela 2 – Ocupações de terra, província de Lamphun

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

Fonte: Northern Farmers Alliance, 2002. (1 hectare = 6,25 rai)

Na vila de Sritia, distrito de Baan Hong, em 1999, a maioria absoluta das 580 famílias mobilizou-se para recuperar 480 hectares de terras vizinhas que haviam sido transferidos para empresas e encontravam-se abandonados. Foi formado um comitê para ocupar a terra e estabelecer as áreas para floresta comunal (128 hectares) e para lote agrícola (2,5 hectares para cada família). Nos lotes individuais foram plantadas 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, por intermédio de um comitê representativo, mostrou a importância da transparência e justiça no processo. Os habitantes da vila devem apoiar as ações comunitárias para garantir seus direitos. Todos os membros da comunidade têm direito à terra na condição de produzirem, e estão 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 hectare, e uma área adicional 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, que têm 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 quem quisesse vender ou sair do movimento, no caso de doença ou em situações de emergência. As regras mudaram para permitir aos agricultores devolverem suas parcelas à comunidade, recebendo uma pequena soma em dinheiro. Nos últimos três anos, cerca de dez 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 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, agravado devido aos preços baixos e altos custos de seu principal produto: *longana*

(fruta similar à lechia). Alguns agricultores utilizam sua nova área para produzir com técnicas ecológicas de baixo custo, priorizando culturas de subsistência. Em apenas 0,2 hectare, um deles plantou trinta árvores frutíferas (longana, limão, manga, sapoti, maçã), feijão, arroz, amendoim, abóbora, pepino e milho.

As autoridades locais vinham tolerando as ocupações de terra em Lamphun, sem reprimir os agricultores que haviam feito pomares, cultivado campos e construído casas e estradas de acesso entre os campos. No entanto, 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. Muitos presos tiveram a fiança inicialmente negada e ficaram um longo tempo na cadeia antes de ir a julgamento. Devido ao modo como os policiais formularam a acusação, a fiança inicial era muito alta. Após a apelação judicial, estabeleceu-se 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 um 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 e sua necessidade 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 ilegalmente emitidos em Lamphun e em outros lugares do país e devolver as terras aos seus legítimos donos aliviaria a tensão entre agricultores e o governo, além de representar um passo importante para solucionar significativos problemas ocorridos durante a implementação do Programa de Titulação da Terra do Banco Mundial.

Porém, 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 terras". Nesse 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 se os compradores não estão preocupados com a comunidade local. Do ponto de vista da política do Banco, esse 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 8 hectares 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 empresas ou indivíduos adquiriram um total de 765 hectares.

Investigar os dados sobre concentração de terras constitui uma tarefa demorada e que, às vezes, se torna ainda mais difícil quando funcionários proíbem o acesso à informação, como descobriu o movimento de reforma agrária dos agricultores de Lamphun. Um detalhado estudo da Fundação Instituto da Terra, sobre 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 mil hectares. A Tabela 3 mostra que a maioria dos vinte maiores proprietários possuía de fato menos que o limite nominal de 8 hectares por título, mas tinham dezenas de títulos que excediam o limite substancialmente. Estudos apontam que a extensão total das propriedades ainda não foi revelada devido 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

Posição do proprietário	<i>Rai</i>	Nº de títulos	Tamanho médio de propriedade por título
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

TITULAÇÃO DA TERRA NA TAILÂNDIA

Posição do proprietário	Rai	Nº de títulos	Tamanho médio de propriedade por título
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: Land Institute Foundation (2000).

O Banco Mundial reconhece que mercados de terras freqüentemente 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 ocorrem sem títulos formais, baseadas na autorização da comunidade, na confiança e em redes de responsabilidade social. Transações envolvendo certificados de posse podem ser consideradas economicamente menos eficientes que transferências com títulos formais e mercados de terra. Contudo, tais operações tradicionalmente têm tido mais sucesso em manter a terra nas mãos de um grande contingente de pequenos proprietários do que o mecanismo do livre mercado.

Escalada de preço

Um resultado importante do Programa de Titulação da Terra, segundo o governo, é a valorização das terras. Fornecer títulos conferiria "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 (World Bank, s/d., p. 3).

Na avaliação final da fase III do Programa, foi relatado que a “titulação legal é o fator principal para explicar as diferenças nos preços das terras (...) a terra titulada era entre 75% e 197% mais valiosa que a terra sem documento” (Rattanabirabongse et al., s/d., p. 11).

Todavia, é difícil entender como o aumento no preço da terra beneficiaria os pobres e os sem-terra. 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 com o pagamento dos 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, transformada em um bem livremente intercambiável. Esse 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 comprar 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 informações explorarem lucrativamente o sistema de titulação.

Esse processo gera interesse na compra e venda de terras. Raramente os pobres se beneficiam de tais especulações. 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. Esses 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 (...) na medida em que os preços da terra sobem, os bancos entendem que podem emprestar mais pois têm garantia; na medida em que os investidores vêem os preços subindo, querem entrar no jogo antes que seja tarde – e os banqueiros dão-lhes dinheiro para fazê-lo. Os especuladores imobiliários vêem 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 explode” (Stiglitz, 2002, p. 101).

Certamente, se possuísem títulos, os agricultores pobres poderiam se beneficiar da “transferência implícita de riqueza” da titulação por estarem legal-

mente 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 deveria lhes permitir tomar decisões racionais sobre a melhor forma de comercializar seus bens e maximizar seus ganhos. Mas os camponeses são pouco propensos a vender seu meio primário de subsistência, exceto sob pressão. Talvez, eles sejam os que tenham as mais limitadas alternativas de escolher seu tipo de vida ou de trabalho. Agricultores podem não ter interesse em vender suas terras, por exemplo, se elas são importantes 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 camponeses quando ocorrem mudanças climáticas, flutuações nos preços de produtos ou outras dificuldades, e comprar suas terras quando a demanda e os valores de mercado estão caindo (Quan, 2000). Em uma situação em que os preços da terra 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 esse 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 & Feder, 1999). Assim, em tempos de dificuldade que afetam muitos membros da comunidade simultaneamente, os camponeses perdem seus direitos à terra.

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 1980. Na avaliação do Programa, "foi constatado que o acesso ao crédito institucional aumentou em 27% e que as taxas de juros eram mais baratas nas fontes formais de empréstimo" (Rattanabirabongse et al., s/d., p. 11).

O crédito agrícola é promovido como um instrumento para estimular a adoção de novas tecnologias, aumentar a produção e, assim, elevar a renda dos agricultores, por meio 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 o aumento da renda é complexa. É verdade que o acesso ao crédito pode alavancar investimentos produtivos que dificilmente seriam obtidos a partir do orçamento familiar. No entanto, o crédito frequentemente resulta em sério endividamento de agricultores pobres. Perguntado se havia alguma chance de agricultores libertarem-se das dívidas, um

funcionário do Banco de Cooperativas Agrícolas respondeu: "Estar endividado 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 uma dívida gigantesca. As altas despesas familiares impediram-no de quitar o empréstimo com recursos próprios. Uma combinação de empréstimos de curto prazo com altas taxas de juros e renda variável proveniente do cultivo de frutas levou ao rápido aumento de sua dívida em menos de uma década. Ele chegou a pensar em vender sua terra, avaliada em US\$ 4.250, para saldar a dívida. Entretanto, 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 estava em declínio. O Banco, então, 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, a dívida acumulada torna-se um sério constrangimento. Estatísticas macroeconômicas mostram um declínio na renda agrícola na Tailândia, mesmo antes da crise de 1997 (Bamford, 2000, p. 57). A média da renda agrícola líquida por domicílio diminuiu 6% entre 1992 e 1997. Contudo, durante o período de 1991 a 1999, a dívida média 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, p. 55). Segundo uma pesquisa da Federação de Camponeses do Norte (2001) em cinquenta vilas de cinco províncias do extremo norte da Tailândia, incluindo Lamphun, cada família devia, em média, até US\$ 1.200 para vários bancos e agiotas locais. Aproximadamente 90% das famílias pesquisadas estavam endividadas.

Freqüentemente são feitos empréstimos para investimentos que não geram o retorno esperado por várias razões. Se a renda é destinada a pagar empréstimos, existe menor disponibilidade de investimento para a próxima safra e, particularmente entre grupos de baixa renda, novos empréstimos se fazem necessários para cobrir os gastos. Geralmente, estes não são totalmente investidos na produção, mas usados para pagar bens domésticos, obrigações familiares 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 emprés-

timos. 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 dos produtos, e precisou 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 perdeu a 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 e por isso não se empenha em assegurar a aplicação do empréstimo em investimentos produtivos.

Apesar de esses 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 na hipótese de que o crédito é facilitado com 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. O empréstimo informal também está disponível. O crédito tem sido oferecido nas áreas rurais, por meio de vários esquemas, até mesmo 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 forem quitados a tempo, outros empréstimos precisam ser 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 um contexto de crescente elevação dos insumos, preço dos produtos em declínio e condições climáticas adversas, tornou-se praticamente impossível para muitos agricultores escapar do ciclo de empréstimos.

Dados macroeconômicos apontam para um crescente endividamento em vez de um aumento na renda líquida dos camponeses. Um relatório do Banco de Cooperativas Agrícolas (2000) afirma que a dívida total do setor agrícola, compreendendo 5,6 milhões de famílias ou 28 milhões de pessoas, era de cerca de US\$ 9 bilhões.

Portanto, não é possível para os promotores do Programa de Titulação da Terra alegar que ele contribui para o alívio da pobreza, utilizando como base o aumento do acesso ao crédito. De fato, pouca evidência foi apresentada pelo Departamento de Terras ou pelo Banco Mundial para defender a existência de um impacto benéfico desse programa para os camponeses.

Conclusão

A terra não é uma 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 não se buscou entender, adaptar ou incorporar os sistemas de posse da terra existentes 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 errado, necessariamente, 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 direitos sobre uma mesma parcela de terra que foi transferida 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 adequadas para 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 foi o argumento do Banco Mundial em sua política agrária. Contudo, uma avaliação interna do Programa feita pelo próprio Banco confirma que a posse da terra na Tailândia era "relativamente segura e igualitária", baseada em sólidas tradições, não se justificando a prioridade de um projeto de regularização fundiária. Aqueles com precários direitos à terra, como os grupos mais pobres das florestas nacionais, não foram considerados, nem se fez uma estimativa dos regimes de posse existentes fora dessas áreas.

O Programa enfatizou a melhoria dos procedimentos administrativos para outorgar direitos formais à terra e facilitar sua transferência. A experiência de Lamphun sugere que nesse 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 terras, mas não constituem uma prioridade para comunidades rurais que desejam manter a terra a médio e longo prazos.

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 infra-estrutura 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 sobre práticas agrícolas sustentáveis e de baixo custo. Mesmo quando o Programa prioriza áreas de posse precária, os mecanismos adotados para assegurar os direitos à terra são insuficientes, gerando insegurança para os camponeses, como no caso dos agricultores de Lamphun.

O Programa de Titulação da Terra causou impacto na economia como um todo. A transferência de riquezas por meio de títulos foi um fator significativo para alimentar a especulação e a concentração de terras nos anos de 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 buscava lucro rápido. Essa política gerou grande impacto na economia nacional, na medida em que os valores inflacionados da terra garantiram empréstimos para investimentos improdutivos, eventualmente causando a insolvência em massa e contribuindo para a crise econômica de 1997.

No estudo de caso apresentado, as pessoas que deveriam ser beneficiadas com o 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 terras. Se o Banco Mundial sonha com um "mundo livre da pobreza", deve considerar 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 como parte importante do modo de vida dos pobres do campo, com seus valores sociais, culturais e ambientais.

Tradução de Clayton Mendonça Cunha Filho

Bibliografia

- BAMFORD, C. C. The Transfer of Wealth: Debt and the making of a global south. Bangkok, Focus, Oct. 2000. Disponível em: <http://www.focusweb.org/publications/books/transfer.pdf>.
- BRITS, A.-M.; GRANT, C.; BURNS, T. Comparative Study of Land Administration Systems With special reference to Thailand, Indonesia and Karnataka (India). Draft report for Regional Workshops on Land Policy Issues, Asia Program, 2002.
- CENTRE FOR APPLIED ECONOMICS RESEARCH. Land Titling Project: Phase III, Socio-economic and Environmental Impact Studies, the Final Study: The Comprehensive Final Evaluation, Final Report, submitted to Department of Lands, Ministry of Interior, Bangkok, 2002.
- DEININGER, K.; FEDER, G. Land Policy in Developing Countries. *Rural Development Note No. 3*, Washington, DC, World Bank, 1999.
- DEPARTMENT OF LANDS, Ministry of Interior. *The Land Code*, Bangkok, 2001.
- FORSYTH, T. J. The use of Cesium 137 measurements of soil erosion and farmers' perceptions to indicate land degradation among shifting cultivators in Northern Thailand. *Mountain Research and Development*, n. 14, p. 229-44, 1994.
- LAND INSTITUTE FOUNDATION. *Complete report of the project to study land holdings, land utilisation, economic mechanisms and laws for optimally efficient land use*. Bangkok, National Research Office, 2000.
- QUAN, J. Land Tenure, Economic Growth and Poverty in Sub-Saharan Africa. In: TOULMIN, C.; QUAN, J. (Ed.). *Evolving Land Rights, policy and tenure in Africa*. 2000.
- RATTANABIRABONGSE, V.; EDDINGTON, R. A.; BURNS, A. F.; NETTLE, K. G. *The Land Titling Project: Thirteen Years of Experience (1984 – 1996)*. Bangkok, Department of Lands, s. d.
- ROSSET, P. Tides Shift on Agrarian Reform: New Movements Show the Way. *Institute for Food and Development Policy Backgrounder*, v. 7, n. 1, 2001.
- SGN – Federation of Northern Peasants. *Voice of the Farmer*. 2001.
- WORLD BANK. Lessons learned and new challenges for the Bank's development agenda. Preliminary draft of World Bank's Land Policy and Administration Thematic Group. Washington, DC, s. d. Disponível em www.worldbank.org.
- WORLD BANK OPERATIONS EVALUATION DEPARTMENT. Land Administration & Rural Development: Two Cases from Thailand. *Precis n. 184*, 1999. Disponível em www.worldbank.org.

SOBRE OS AUTORES

HANNAH WITTMAN é pesquisadora do instituto Food First.

HÉCTOR MONDRAGÓN é economista, assessor do Coordenador Nacional Agrário, da Associação Nacional de Usuários Camponeses Unidade e Reconstrução, da Federação Nacional Sindical Unitária Agropecuária e pesquisador da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos.

KINGKORN NARINTARAKUL NA AYUTTHAYA é diretora da Fundação do Desenvolvimento do Norte, organização não-governamental localizada em Chiang Mai, no norte da Tailândia, e desenvolve pesquisas sobre os direitos da terra e as políticas de gestão de recursos naturais.

LAURA SALDÍVAR TANAKA é pesquisadora do instituto Food First.

MANUEL DOMINGOS NETO é professor da Universidade Federal do Ceará e vice-presidente do CNPq.

MARCELO RESENDE é geógrafo, foi presidente do Instituto de Terras de Minas Gerais (1999-2002) e do Incra (2003) e atualmente integra a Rede Social de Justiça e Direitos Humanos e a Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra).

MARIA LUISA MENDONÇA é jornalista e diretora da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos.

MINAR PIMPLE é pesquisador da Foco no Sul Global, organização não-governamental que atua com pesquisa, análise, assessoria e capacitação de comunidades rurais. A entidade, fundada em 1995, é vinculada ao Instituto de Pesquisa Social da Universidade de Chulalongkorn, em Bangkok, Tailândia.

MÔNICA DIAS MARTINS é professora da Universidade Estadual do Ceará e pesquisadora da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos.

PETER ROSSET é co-diretor do Institut for Food and Development Policy e coordenador da Rede de Pesquisa e Ação sobre a Terra.

REBECA LEONARD é assessora de gestão de recursos naturais comunitários da Fundação do Desenvolvimento do Norte, organização não-governamental localizada em Chiang Mai, no norte da Tailândia.

SÉRGIO SAUER, doutor em sociologia pela Universidade de Brasília, trabalha como assessor da senadora Heloísa Helena.

TOM LEBERT é ex-assessor do Comitê Nacional de Terras (Johannesburgo, África do Sul), entidade que congrega uma rede de oito organizações não-governamentais sul-africanas que atuam em comunidades rurais negras, apoiando-as em suas lutas pelo direito à terra e ao desenvolvimento.

WELLINGTON D. THWALA foi coordenador de pesquisas do Comitê Nacional da Terra (Johannesburgo, África do Sul).

Esta obra foi composta em Revival565, corpo 10,5/12,6
e impressa na gráfica Assahi em papel pólen soft 80 g/m²
para a Editora Viramundo em setembro de 2004,
com tiragem de 1.500 exemplares.

Os projetos do Banco Mundial se contrapõem às lutas históricas dos movimentos sociais. É incompreensível que a responsabilidade pela formulação de políticas para o campo, incluindo o uso e a ocupação do território, seja delegada a uma instituição financeira internacional. Nossos países devem ter políticas públicas compatíveis com a complexidade das demandas históricas, das experiências e formulações dos movimentos sociais protagonistas da luta pela democratização da terra e pela soberania. É isso que os textos deste volume defendem.

Mônica Dias Martins é doutora em Sociologia, professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual do Ceará e pesquisadora da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. Coordena o Observatório Internacional da Universidade Federal do Ceará, é editora-associada da revista *Latin American Perspectives* e autora de trabalhos sobre desenvolvimento regional, modernização do Estado e reforma agrária, publicados no Brasil, México e Estados Unidos. Participa do grupo de pesquisa inter-institucional do CNPq "A construção da nacionalidade", desenvolvendo um projeto de estudo sobre o Banco Mundial e a formação dos Estados nacionais.

Apesar da advertência de especialistas e dos resultados desastrosos de algumas experiências realizadas nos anos cinquenta e sessenta do século passado, muitos governos contrataram vultosos empréstimos com o Banco Mundial a fim de financiar programas de conagração entre proprietários ansiosos por vender suas terras e camponeses sem terra desejosos de adquiri-las. O resultado está estampado, com cifras rigorosas e evidências irrecusáveis, nos excelentes ensaios aqui reunidos.

Este livro tem ainda outro grande mérito: mostra não só as violências e injustiças praticadas contra camponeses e indígenas, mas também o surgimento e o fortalecimento das organizações desses contingentes da população – resultado dialético do conflito de classes que caracteriza todo o meio rural. É a contrapartida necessária para evitar uma leitura derrotista de nossa realidade. – **Plínio de Arruda Sampaio**

