

Avaliação do projeto Cédula da Terra (1997-2002)¹

JOÃO MÁRCIO MENDES PEREIRA

Se o projeto-piloto demonstrar a viabilidade da reforma agrária assistida pelo mercado e as estimativas de custos para este piloto forem representativas do país [...], tal programa poderia atender um milhão de famílias em menos de seis anos.

(Banco Mundial, 1997b, p.7)

É preciso dizer que esse programa [Cédula da Terra] se transformou, segundo parâmetro do próprio Banco Mundial e a demanda que temos tido de um número muito expressivo de delegações internacionais, em um caso exemplar de programa de reforma agrária pelo crédito fundiário.

(Raul Jungmann, então ministro do Desenvolvimento Agrário. Audiência pública na Comissão de Assuntos Sociais do Senado realizada em 24.3.1999)

No Brasil, [...] um programa-piloto voltado para permitir a aquisição de terras via mercado por beneficiários tem tido resultados impressionantes, realizando a reforma agrária mais rápido que o esperado. O novo enfoque está agora sendo implementado nacionalmente.

(Deininger & Binswanger, 1999, p.268)

O “PROJETO-PILOTO de reforma agrária e alívio da pobreza”, mais conhecido como projeto Cédula da Terra (PCT), teve como matriz o modelo de Reforma Agrária Assistida pelo Mercado (RAAM) do Banco Mundial (Bird), implementado a partir de 1994, sob formatos diferenciados, em países marcados por graves problemas agrários e fortes tensões sociais no campo, como Colômbia, África do Sul, Guatemala e Filipinas. No Brasil, o PCT foi implantado em cinco Estados da federação (PE, BA, CE, MA e norte de MG), sendo aclamado pelo Bird (2003a) como uma experiência exitosa e exemplar de acesso à terra pela via da transação mercantil privada mediante financiamento público. Desse projeto-piloto surgiram programas mais abrangentes, como o Banco da Terra e o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural, criados em 1998 e 2002, e o Programa Nacional de Crédito Fundiário, criado em 2003 e em vigência desde então.

Conhecer a experiência do PCT, encerrada em 2002, é indispensável para a avaliação dos programas de crédito fundiário em atividade no país. Afinal, o diagnóstico do Bird se justifica? O PCT constituiu mesmo uma referência viável a ser replicada em maior escala no Brasil? A que veio esse projeto e que resultados produziu? O presente artigo busca responder essas questões. Inicialmente,

resume em que consiste a RAAM, matriz intelectual do PCT. Em seguida, delimita os antecedentes e os condicionantes políticos da implantação do PCT no Brasil. Depois, traz informações básicas sobre o projeto, para então avaliar o seu desempenho. Os pontos centrais do argumento são retomados ao final.

O modelo de reforma agrária assistida pelo mercado do Banco Mundial

A RAAM foi concebida como uma alternativa às dificuldades e ineficiências atribuídas à chamada “reforma agrária conduzida pelo Estado” (*state-led land reform*), baseada no instrumento da desapropriação. A ruptura em relação às experiências do passado residiria no fato de o novo modelo ser orientado para estimular a dinamização dos mercados de terra, e não para substituí-los. Segundo os seus proponentes, o objetivo da RAAM é promover a compra de terras a baixo custo e viabilizar os novos empreendimentos agrícolas, a fim de melhorar a eficiência econômica, favorecer a equidade social e combater a exclusão (Deininger & Binswanger, 1999, p.249). A oportunidade histórica para a aplicação do novo modelo em sociedades marcadas por alto grau de concentração da propriedade da terra teria surgido da implementação de reformas macroeconômicas e programas de ajustamento estrutural, na medida em que haveriam derrubado o preço da terra e reduzido os privilégios (como subsídios, baixa tributação e perdão de dívidas agrícolas) conferidos a grandes proprietários. Daí a possibilidade para se implementar uma “reforma agrária menos nociva ao funcionamento dos mercados” (ibidem, p.267).

A RAAM combina transação patrimonial privada e política distributiva (Borras Jr., 2003). Transação patrimonial por se tratar de uma operação de compra e venda voluntária entre agentes privados – ou seja, uma típica operação de mercado – e pelo fato de que os proprietários são pagos em dinheiro e a preço de mercado, enquanto os compradores assumem, integralmente ou na sua maior parte, os custos da aquisição da terra e os custos de transação. Política distributiva porque há transferência de recursos a fundo perdido, em proporção variável, para investimentos em infraestrutura e produção. Trata-se, pois, de uma relação de compra e venda de terras entre agentes privados financiada pelo Estado, que fornece um subsídio maior ou menor conforme o caso. Politicamente, tal modelo se inseriu nas estratégias de alívio da pobreza rural do Banco que acompanharam as políticas de ajustamento macroeconômico e liberalização dos mercados de terra.

O princípio central da RAAM é a transação voluntária entre “compradores e vendedores interessados” (*willing sellers/willing buyers*). Assim, só há transação se houver quem queira vender e quem queira comprar terra; se existir, enfim, vontade comum entre as partes. Essa dimensão voluntária eliminaria disputas judiciais e reduziria os conflitos agrários. A RAAM constitui-se, pois, num modelo “negociado”, baseado em transações de mercado e sem conflitos de ordem judicial, social ou redistributiva (Burki & Perry, 1997, p.95).

A RAAM pressupõe a divisão do mundo social entre demandantes e ofertantes. A negociação de mercado é vista como o meio mais eficiente para a distribuição de recursos. Por conseguinte, os agentes e suas motivações são vistos sob o ângulo “puramente” econômico, a terra é considerada tão somente mais uma mercadoria e os conflitos agrários podem ser tratados como problemas técnicos passíveis de soluções administrativas (Bobrow-Strain, 2004). Separa-se mercado de sociedade, de tal maneira que as relações de poder, constitutivas das relações sociais, são relegadas à condição de “externalidades” em relação ao mercado, como “distorções”.

O segundo princípio da RAAM consiste no enfoque “dirigido pela demanda” (*demand-driven approach*). Apenas as famílias que demandem terra e somente aqueles imóveis rurais que estiverem sendo demandados devem ser objeto de negociação. Assim, supõe-se que as transações de mercado seriam realizadas com base nas necessidades e no interesse dos compradores. Não há oferta nem seleção de terras definidas pelo Estado, como ocorre no caso do modelo “tradicional”.

A RAAM também se baseia no associativismo. Assim, exige-se a formação de associações comunitárias para a seleção e aquisição dos imóveis, o que, em tese, reduziria erros de avaliação individual e facilitaria a seleção de imóveis de melhor qualidade, mais adequados tanto aos recursos de que dispõem os compradores como às características do projeto produtivo que desejam empreender (Deininger, 2001a).

Outro princípio é a autoseleção. Em vez de a seleção ser feita pelo Estado, os próprios beneficiários se autoselecionariam, a partir do acesso pleno e prévio a informações sobre as regras de elegibilidade e participação e o cumprimento de certos requisitos, como a comprovação de capacidade de pagamento. Supõe-se que apenas os que possuam conhecimento, força de trabalho e alguma poupança prévia aceitariam as regras do jogo. Porém, caso a demanda carecesse de suficiente “capital humano”, haveria a necessidade de algum tipo de capacitação, a fim de garantir a capacidade de pagamento dos mutuários (Deininger, 1998 e 2001a; Teófilo, 2003).

A descentralização também figura como princípio. A célula-base do modelo consiste na gestão autônoma dos recursos por associações comunitárias, que negociariam a compra de terra e realizariam investimentos produtivos. Tomada como sinônimo de “desburocratização”, a descentralização reduziria os custos de transação dos imóveis adquiridos, pois eliminaria a intermediação das agências centrais. Permitiria também maior relação entre diferentes agentes em âmbito local, favorecendo o diálogo e a concertação de interesses. Apesar do risco de “captura” por elites locais, a descentralização se justificaria por si mesma, na medida em que o espaço local é identificado não apenas com maior transparência, responsabilização e prestação de contas (*accountability*), mas também com menor conflitividade social (Banco Mundial, 2003c).

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

A RAAM privatiza o processo de aquisição de terras, na medida em que a relação de compra e venda se dá entre agentes privados, e também os serviços necessários ao desenvolvimento produtivo (assistência técnica, por exemplo) (Binswanger, 1995a, p.93). Segundo os seus proponentes, não pode ser implementado com eficácia por “ministérios centralizados ou burocracias estatais” (Binswanger, 1995b, p.18). Daí a necessidade de reduzir ao máximo possível a participação das agências públicas centrais e de incorporar esferas locais de governo, as ONG e, de modo geral, o “setor privado”, os quais, articulados em arranjos descentralizados, proveriam as melhores condições para a fluidez e a transparência das operações mercantis (Deininger, 2001a, p.20).

A quantia destinada à compra da terra é concedida como empréstimo, que deve ser ressarcido, e a quantia para construção de infraestrutura e desenvolvimento da produção é concedida como subsídio. Supõe-se que a lógica desse mecanismo estimularia a barganha em torno da aquisição do imóvel, pois quanto mais baixo for o preço da terra, mais recursos sobram para investimentos sociais e produtivos. Portanto, o novo modelo favoreceria a compra de terras marginais e improdutivas pelo menor preço possível (Deininger, 2001b, p.77). Igualmente, tal mecanismo reduziria as possibilidades de “conluio” entre as partes interessadas no negócio, na medida em que o volume de recursos não reembolsáveis dependeria do resultado da barganha sobre o preço da terra. Assim, a lógica de funcionamento da RAAM não estimularia a elevação dos preços dos imóveis rurais. Além disso, esse esquema seria mais barato que as desapropriações por ser descentralizado e menos burocrático, por fornecer um subsídio igual ou menor que aquele dado pelo modelo “tradicional” e, sobretudo, porque os beneficiários assumem o pagamento da terra. Haveria, portanto, uma poupança líquida de recursos para a sociedade. Para alcançar os segmentos pobres da população rural, poderiam ser fixados tetos de renda como critério para o acesso ao financiamento.

Segundo os economistas do Bird, um dos problemas do “modelo desapropriacionista” teria sido o descaso com o desenvolvimento produtivo e o aumento da competitividade dos assentados. Por oposição, na RAAM os projetos produtivos deveriam ser elaborados antes da compra da terra, de modo que nenhuma transação imobiliária fosse realizada sem que planos de produção viáveis tivessem sido antes formulados (Deininger, 2001a, p.14). Além disso, parte dos recursos disponibilizados a fundo perdido para investimentos produtivos poderia ser utilizada pelos mutuários para contratar serviços de assistência técnica, o que melhoraria as condições de viabilidade econômica dos novos empreendimentos.

A RAAM ancora-se na redefinição do papel do Estado em relação ao acesso à terra por trabalhadores rurais. Assim, ao Estado caberia tão somente: a) definir as “regras do jogo”, isto é, os marcos normativos mais amplos, a fim de estimular a oferta de terras no mercado; b) construir uma estrutura de administração de terras descentralizada, a fim de prover melhores condições para a fluidez das transações de mercado (compra e venda e arrendamento); c) fornecer empréstimos e créditos a mutuários autosselecionados; d) prover capacitação, quando necessário; e) construir infraestrutura, quando os próprios mutuários não pudessem fazê-lo (Burki & Perry, 1997, p.95).

Segundo o Banco Mundial (s. d., p.2), existe o risco de ocorrer elevação do preço da terra em razão da oferta de crédito para a realização de operações de compra onde antes essas não existiam ou se dessem em menor escala, o que encareceria e inviabilizaria as transações patrimoniais. Daí a necessidade de se garantir que a oferta de terras fosse muito superior à demanda. Em outras palavras, a RAAM só deveria incidir em localidades onde a oferta superasse a procura.

Para aumentar a oferta mercantil de terras, seis ações deveriam ser executadas: i) eliminação do conjunto de subsídios, isenções fiscais e tarifas de proteção que privilegiam grandes proprietários e que são capitalizados no preço da terra, elevando-o acima da rentabilidade agrícola; ii) fim das restrições legais que “distorcem” o funcionamento dos mercados de compra e venda e arrendamento de terras, que modo que mais “ativos fundiários” pudessem ser transacionados; iii) tributação progressiva para desestimular a especulação com a propriedade da terra; iv) formalização e titulação de direitos de propriedade; v) criação de sistemas de informação de mercado para orientar os agentes econômicos sobre os preços e as características dos imóveis; vi) redução dos custos de transação, por meio de simplificação administrativa e jurídica (Binswanger, 1995a e 1995c; Binswanger & van Zyl, 1995).

A dimensão política da implementação do Cédula da Terra

Para o Bird, as medidas macroeconômicas do Plano Real produziram uma deterioração acentuada das condições de vida no campo, exigindo, em contrapartida, a criação de programas sociais compensatórios para alívio focalizado da pauperização (van Zyl et al., 1995, p.2). Ao mesmo tempo, as mesmas políticas abriam uma oportunidade histórica para estabelecer o mercado de terras como mecanismo central de redução da pobreza rural:

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

O PCT foi precedido pelo projeto São José (ou “Reforma Agrária Solidária”), uma experiência muito pequena iniciada no Ceará pelo governo Jereis-

sati em fevereiro de 1997, a partir do Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), sucedâneo de uma série de projetos financiados pelo Bird no Nordeste desde 1975. Redefinidos como ação compensatória às políticas de ajustamento estrutural (Banco Mundial, 1995b), os PCPR foram inseridos em 1995 no programa Comunidade Solidária e o seu objetivo era financiar projetos de infraestrutura social e produtiva. Porém, no Ceará, introduziu-se um componente fundiário no PCPR, permitindo a concessão de financiamento para a compra de terras, o que deu origem ao projeto São José. O governo do Ceará, então, criou em 1996 um fundo estadual e nele aportou cerca de R\$ 4 milhões, acrescidos de um empréstimo do Bird de R\$ 6 milhões. Iniciado em abril de 1997, o objetivo era financiar a compra de 40 mil hectares por 800 famílias durante um ano. Na prática, financiou-se a compra de 44 imóveis por 694 famílias, totalizando 23.622 hectares. Constatou-se que o projeto estimulou a elevação do preço da terra onde foi implementado (Brandão, 2000). Foi dessa experiência que nasceu poucos meses depois o PCT, a partir da proposta do Bird ao governo brasileiro. O acordo de empréstimo para a criação do Cédula foi aprovado pelo Bird em abril de 1997 – sem nenhuma avaliação sobre o desempenho do seu antecessor, ainda em curso.

A proposta de RAAM, portanto, foi introduzida no Brasil como um componente fundiário de programas compensatórios já em curso no meio rural voltados para aliviar o impacto socialmente regressivo da liberalização econômica. Ademais, o governo federal e o Bird consideravam necessário diminuir a pressão provocada pelas ocupações de terra, majoritariamente organizadas pelo MST, introduzindo um mecanismo que pudesse disputar a adesão de trabalhadores sem-terra. Selecionou-se, então, uma região com a maior concentração de pobreza rural do país (Rocha, 2003, p.89) onde o Bird já operava há mais de 20 anos, a fim de que a implementação do PCT obtivesse resultados rapidamente (Banco Mundial, 1997a, p.3).

A repercussão nacional e internacional dos conflitos agrários e da violência no campo, combinada com o aumento das ocupações de terra, levou o governo brasileiro a implementar o PCT (Banco Mundial, 1997b, p.7). Segundo o cálculo dos seus operadores, a introdução da RAAM desligaria a conexão entre ocupações e desapropriações e permitiria às agências do Estado tão somente financiar e intermediar a compra e venda entre trabalhadores e proprietários de terra. O objetivo, portanto, era priorizar a RAAM em detrimento da desapropriação:

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

Embora o projeto-piloto tivesse metas modestas – financiar a compra de terras por 15 mil famílias em quatro anos –, os seus resultados deveriam legitimar a extensão da RAAM em grande escala no Brasil, como mostram as epígrafes deste artigo. Por sua vez, o governo federal mantinha o discurso de que se tratava de uma ação complementar à reforma agrária.

De imediato, o PCT foi criticado pelo MST e pela Contag, sendo identificado como parte da retirada do Estado nas questões sociais e um instrumento incapaz de democratizar a estrutura agrária. Apesar das críticas, o PCT teve início em dezembro de 1997 e, dois anos depois, contabilizava nos cinco Estados a entrada de 6.798 famílias (Buainain et al., 1999, p.56). Para o governo federal, tais cifras evidenciavam a “demanda” por iniciativas dessa natureza.

O projeto, contudo, foi iniciado num período de seca, o que teve impacto direto na demanda, convertendo o acesso à terra num meio de sobrevivência imediato (Buainain et al., 1999, p.27). Além disso, houve intensa propaganda exaltando a possibilidade de acesso a terra “sem conflitos”, dirigida a uma população rural imensa e empobrecida que vivia numa região sem oportunidades de trabalho, numa conjuntura de repressão às ocupações de terra realizadas por movimentos sociais. A avaliação preliminar contratada pelo governo federal e financiada pelo Bird é clara a esse respeito:

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

Por fim, houve também uma dupla pressão para acelerar a execução do PCT proveniente dos governos estaduais – interessados nas eleições de 1998 – e do governo federal e do Bird – interessados em legitimar o novo modelo (ibidem, p.272).

Mais da metade dos 223 projetos contabilizados em janeiro de 1999 foram implementados no segundo semestre de 1998 (ibidem, p.15), período de acirramento da disputa eleitoral, de aumento do número de ocupações de terra e da eclosão de saques no Nordeste, que repercutiam mal sobre os governos federal e estaduais (Carvalho Filho, 2001, p.208-9).

A aliança entre o governo federal e o Bird em favor da extensão do Cédula a todo país marcou desde o início a execução do projeto, contra o qual se posicionaram de maneira unificada movimentos sociais e organizações sindicais organizadas no Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo, tanto que solicitaram dois pedidos de investigação ao Painel de Inspeção do Bird.² Não faz sentido avaliar essa experiência sem ter em conta o quadro político no qual ela se inseriu (Medeiros, 2002; Pereira, 2007, 2010b).

Regras e estrutura de funcionamento do Cédula da Terra

Os objetivos do PCT eram reduzir a pobreza rural, elevar a renda agrícola e testar um modelo alternativo à reforma agrária “desapropriacionista”. Seu público-alvo eram trabalhadores rurais sem-terra (assalariados, parceiros e arrendatários) e agricultores (proprietários ou não) com terra insuficiente para prover o autoconsumo familiar. O acesso ao projeto só podia ser feito por associações comunitárias legalmente constituídas, preexistentes ou criadas para esse fim.

Com execução prevista para quatro anos, o PCT foi orçado em US\$ 150 milhões, a serem obtidos das seguintes fontes: US\$ 90 milhões do Bird; US\$ 45 milhões do governo federal; US\$ 6,6 milhões dos governos estaduais; e US\$ 8,4 milhões das associações comunitárias, sob a forma de trabalho. Esses recursos deveriam ser gastos na seguinte proporção: 30% (US\$ 45 milhões) para a compra de terras; 56,2% (US\$ 84,3 milhões) para investimentos complementares; 2,6% (US\$ 3,9 milhões) para assistência técnica e capacitação; 6,7% (US\$ 10,1 milhões) para monitoramento, supervisão e administração do projeto; 4,5% (US\$ 6,7 milhões) para avaliação e propaganda pelo governo federal (Banco Mundial, 1997b, p.2). O empréstimo do Bird financiaria investimentos complementares, enquanto o governo federal financiaria a compra de terras.

Seguindo a mesma lógica do Projeto São José, o PCT foi dividido em dois subcomponentes: um voltado para a compra de terra (SAT) e outro para investimentos complementares (SIC). O SAT oferecia financiamento com amortização em dez anos, sendo três anos de carência, e correção monetária pela TJLP.³ Já o SIC fornecia recursos a fundo perdido para investimentos comunitários em três áreas básicas: infraestrutura (eletrificação, melhoria de estradas, fornecimento de água etc.), melhorias sociais (escola ou posto de saúde, centro comunitário etc.) e produção (irrigação, tratores, processamento em pequena escala etc.).

O teto de crédito por família era de US\$ 11.200, inclusos gastos com compra da terra, registro, medição, impostos e investimentos comunitários. Cada família podia receber US\$ 1.300 a fundo perdido para instalação. Havia um limite máximo de subsídio de US\$ 6.900 por família, incluindo a ajuda de instalação, o subsídio de até 50% embutido no crédito fundiário e os demais subsídios sobre o valor do SIC. A lógica desse esquema de financiamento era a de que quanto menor fosse o gasto com a compra da terra (reembolsável), maior seriam o volume de subsídio e os recursos para investimentos complementares (não reembolsáveis). O financiamento era tomado em caráter solidário, de modo que as associações eram as responsáveis legais pelo pagamento das prestações. Amortizado o empréstimo, cada família receberia um título de propriedade.

Em tese, a operação de compra de imóveis rurais deveria seguir como critérios principais: i) a procura por propriedades com potencial econômico e baixo nível de investimento adicional; ii) a compatibilidade do preço negociado com os parâmetros de mercado; iii) o cumprimento dos requisitos legais de registro e transferência de imóveis rurais; iv) boas condições de acesso, fornecimento de

água e infraestrutura razoável; v) área suficiente, como regra geral igual ou superior ao módulo mínimo de parcelamento da região (Buainain et al., 1999, p.20).

O PCT deveria funcionar da seguinte maneira: i) associações comunitárias selecionariam o imóvel rural que desejassem comprar e negociariam o preço diretamente com o proprietário, apresentando ao órgão responsável pela gestão do PCT a proposta de aquisição do imóvel e a lista de subprojetos comunitários; ii) o órgão analisaria a proposta quanto à elegibilidade dos beneficiários e do imóvel, elaborando laudo técnico de avaliação do imóvel; iii) aprovada a proposta, o órgão orientaria a elaboração de projeto detalhado para aquisição de terras, emitindo parecer técnico; já os projetos para investimentos comunitários seriam elaborados por terceiros ou instituições governamentais que participassem do PCT; caso a proposta para compra da terra fosse recusada, o órgão orientaria a associação a continuar a negociação; iv) caso a proposta fosse aprovada, o Banco do Nordeste estava autorizado a financiar a associação, pagar o proprietário e os prestadores dos serviços de transferência de titularidade e cobrar e receber os pagamentos do crédito de cada beneficiário; Banco do Nordeste também deveria repassar diretamente às associações os recursos para investimentos comunitários (ibidem, p.24-5).

Seguindo o princípio da descentralização, em cada um dos cinco Estados montou-se um arranjo institucional particular, utilizando-se extensamente a estrutura do Bird montada para executar os PCPR. No desenho do PCT, os conselhos municipais – em geral, criados para gerir os PCPR – também figuravam como instâncias de implementação e participação social.

Em âmbito local, as associações comunitárias legalmente constituídas deveriam funcionar como as células-base de todo projeto, uma vez que a elas caberia selecionar os imóveis rurais à venda, negociar o preço diretamente com o proprietário, identificar os investimentos necessários que deveriam ser financiados e gerir os recursos liberados.

Desempenho e resultados do Cédula da Terra

O PCT começou em dezembro de 1997 e terminou em dezembro de 2002. Sabe-se que a sua execução foi parcialmente paralisada no final de 1999 e parte de 2000 pela falta de aporte de recursos do governo federal, decorrente da crise do real e das duas solicitações ao Painel de Inspeção (Banco Mundial, 2003a, p.13; Buainain et al., 2003, p.17).

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

A desvalorização do Real em 1999 ajudou a reduzir o custo final do projeto, razão pela qual houve o cancelamento do empréstimo de US\$ 21,4 milhões pelo governo federal (ibidem, p.26). Até 2000, os recursos para a compra de terras por meio do PCT vieram do Incra – mesma fonte do programa de reforma agrária. A partir de então, tais recursos vieram do Banco da Terra, totalizando R\$ 38.465.000,00.

O grau de cobertura espacial do PCT foi amplo, exceto em MG, onde se restringiu ao norte, abrangendo 50 municípios. No CE e no MA praticamente todos os municípios foram cobertos. Em PE e na BA, a expansão do PCT também alcançou grande amplitude. A seleção dos municípios foi orientada por fatores como a existência de conflitos agrários, a situação de pobreza mais acentuada, a existência de sindicatos de trabalhadores rurais favoráveis ao projeto, a capacidade operacional da unidade técnica e o apoio de prefeituras e lideranças políticas locais (Buainain et al., 1999, p.22).

O grau de cobertura alcançado revela a intenção de espalhar ao máximo a incidência do projeto, o que por si só derruba o argumento de que o Cédula era um programa complementar às desapropriações – cujo número, aliás, sofreu forte desaceleração em todos os estados onde o Cédula foi implantado (Victor & Sauer, 2002) –, ainda mais se se tem em conta que, nesse período, podiam ser adquiridas por meio do projeto áreas passíveis de desapropriação. Além disso, os critérios que orientaram as agências estaduais na implantação do PCT sugerem que houve a intenção de utilizá-lo como instrumento de concorrência com os movimentos sociais, na medida em que se buscou priorizar áreas conflituosas e segmentos extremamente pobres.

A execução do PCT não foi objeto de nenhum controle social. Os conselhos municipais ligados aos PCPR tiveram, na prática, uma presença inexpressiva na gestão do projeto (Steil, 2000, p.21). Como regra, os subprojetos de investimentos comunitários foram apresentados diretamente às unidades técnicas estaduais, esvaziando o papel dos conselhos municipais, único espaço institucional previsto para algum tipo de participação social na gestão do Cédula.

O PCT ancora-se no princípio da transação voluntária entre compradores e vendedores interessados. Nenhuma pesquisa traçou o perfil socioeconômico dos vendedores, mas os dados indicam que os imóveis rurais adquiridos estavam, na maioria dos casos, subutilizados ou abandonados, em razão da seca e da crise da pecuária e das culturas tradicionais (Buainain et al., 1999, p.31). Entre mal utilizadas e abandonadas foram consideradas 76% das propriedades na BA; 81,3%, no CE; 81,3%, no MA; 91,7%, em MG; e 83,3%, em PE (Buainain et al., 1999, p.118; 2003, p.105). Portanto, tudo indica que muitos desses estabelecimentos estavam falidos.

Como regra, foram adquiridos imóveis de tamanho médio, com área média de 815,3 ha. Houve poucos projetos acima de 2000 ha, assim como foram raros os projetos com área muito reduzida (o menor tem 68 ha). Cerca de 31%

dos projetos tinham até 500 ha e 71,7%, até 1000 ha. Houve apenas vinte projetos com área acima de 1200 ha (Buainain et al., 1999, p.131). A avaliação preliminar não verificou se os imóveis adquiridos de maior tamanho eram ou não passíveis de desapropriação. Porém, Victor & Sauer (2002, p.84) detectaram a compra de áreas passíveis de desapropriação pelo PCT em todos os Estados.

De modo geral, os compradores tinham baixíssimo grau de escolarização (37,7% eram analfabetos e 47,1% estudaram entre a 1ª e a 4ª séries) e viviam em condições de extrema pobreza, tanto que a renda monetária anual total antes de entrar no PCT foi estimada em R\$ 2.057 para uma família de 5,2 membros em média (algo em torno de R\$ 32,90 por pessoa por mês, inferior a um terço do salário mínimo da época) (Buainain et al., 1999, p.273). Estimou-se que a imensa maioria era formada de assalariados rurais e agricultores não proprietários (parceiros e arrendatários), em geral com ocupações complementares. Quase todos os mutuários moravam no local há muitos anos e um número significativo tinha nascido na própria região ou no entorno. Aproximadamente 90% da população trabalhavam no meio rural (ibidem, p.63-9 e 104). Não surpreende, pois, que as péssimas condições de vida da população no campo tenham afetado a “demanda” pelo PCT: “Neste contexto de pobreza extrema, a adesão ao Cédula da Terra vem assumindo também um papel de opção emergencial, atribuindo-lhe, inevitavelmente, um caráter assistencial” (ibidem, p.30). Victor & Sauer (2002, p.34-5) também encontraram um perfil socioeconômico parecido, reforçando a percepção de que a falta de alternativas foi um dos mais poderosos condicionantes para a entrada Cédula.

Diante desse diagnóstico, não surpreende que muitos “demandantes” estivessem dispostos a aceitar preços mais elevados e, portanto, níveis de endividamento maiores para terem acesso imediato à terra. Exemplo: metade das associações adquiriu a primeira propriedade ofertada sem procurar outra e apenas 13,5% consideraram o preço do imóvel como um dado relevante na fase de transação imobiliária (Buainain et al., 1999, p.120).

Fatores de ordem política e cultural também influenciaram a adesão ao PCT. Como já foi visto, a implantação do projeto ganhou velocidade no segundo semestre de 1998, justamente o período de acirramento da disputa eleitoral. Além disso, os meios de comunicação faziam campanha de desqualificação das ocupações de terra em paralelo à criminalização dessa forma de luta social. Por sua vez, o “sonho” do acesso à terra também foi um elemento de motivação para a entrada no projeto (Buainain et al., 1999, p.278; Victor & Sauer, 2002, p.35).

Pelo exposto, constata-se que o princípio dos compradores e vendedores interessados deixa de lado o contexto existente, como se as relações mercantis de compra e venda operassem numa situação hipotética e inexistente de vazio social em que predominasse a livre vontade de agentes econômicos racionais. Pode-se afirmar, portanto, que a principal categoria de sustentação da RAAM e do PCT não resiste ao confronto com a realidade.

Outro princípio da RAAM também incorporado no PCT foi a abordagem “dirigida pela demanda” ou “dirigida pela comunidade” (Teófilo, 2003). Segundo esse princípio, a aquisição de terras deve se dar de acordo com a demanda efetiva, de tal maneira que somente os imóveis rurais demandados devem ser objeto de transação patrimonial. No Cédula, a demanda tinha de estar organizada em associações, pois isso reduziria erros de avaliação individual e facilitaria a seleção de imóveis de melhor qualidade e mais adequados às especificidades locais, aos recursos de que dispunha o grupo de compradores e às características do projeto produtivo que se desejava empreender. Além disso, a transação mercantil supunha a negociação entre as partes interessadas, de modo que todo o processo de aquisição de terra seria realizado com o mínimo de ingerência da burocracia estatal e o máximo de protagonismo dos interessados.

Para que o enfoque “dirigido pela demanda” pudesse funcionar, seria preciso elaborar uma “estrutura de governança” (mecanismos de coordenação, incentivo e sanção) que permitisse a seleção adequada de ativos fundiários e a negociação entre as partes interessadas (Buainain et al., 2002, p.75-6). Pressupunha-se, com isso, que os demandantes agiriam segundo uma racionalidade econômica maximizadora. Isso explica por que a estrutura de governança do programa foi montada em cima de incentivos microeconômicos, como também explica por que a própria avaliação financiada pelo Bird utilizou largamente a microeconomia para analisar o desempenho do PCT.

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

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

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

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

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

Um ano antes, uma avaliação oficial já diagnosticara a mesma situação:

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

Outro estudo também confirmou a fragilidade sociopolítica das associações, o que contrasta com os esquemas idealizados de participação concebidos pelos técnicos do Bird:

O Banco Mundial, quando desenha e implementa sua política de participação, pressupõe a existência de sujeitos sociais com condições mínimas de capacitação e organização social. Como no Brasil esses sujeitos são em geral precarizados, o mundo ideal de participação desenhado nos documentos de projeto do Banco Mundial costuma colidir com o mundo real das relações sociais, marcado por práticas paternalistas e clientelistas. (Steil, 2000, p.55)

Outrossim, Steil constatou a debilidade das associações, mostrando que a experiência do PCT não havia engendrado o protagonismo e a livre iniciativa de agentes econômicos racionais:

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

Victor & Sauer também apontaram a fragilidade das associações para exercerem o papel a elas atribuído pela RAAM, a desigualdade de poder na negociação entre compradores e vendedores e o protagonismo, paternalismo e tutela dos órgãos governamentais:

Não houve participação efetiva das famílias e das associações nos processos de seleção das áreas adquiridas [...]. As propostas de participação e “empoderamento” comunitários ficam completamente comprometidas, pois, na realidade, o Cédula é um programa totalmente protagonizado pelo próprio Estado [...]. A pesquisa de campo confirmou também o total desequilíbrio nos processos de negociação, constatando a ausência ou submissão dos compradores aos processos conduzidos por proprietários, órgãos governamentais ou outras “forças” alheias aos interesses das famílias [...]. As dificuldades de lidar, de forma eqüitativa, com os grandes proprietários de terra, abrem possibilidades para reproduzir os históricos processos de manipulação e exploração dos trabalhadores e trabalhadoras. Estes acabam sendo forçados a aceitar “os termos da negociação”. (Victor & Sauer, 2002, p.80 e 87)

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

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

A metade das associações foi criada exclusivamente para participar do PCT, predominantemente a partir da iniciativa de órgãos governamentais direta ou indiretamente ligados ao projeto, como também de prefeituras, políticos locais e proprietários, revelando-se um procedimento meramente burocrático (ibidem, 1999, p.223). Daí a sua baixa organicidade e sua falta de representatividade (Navarro, 1998; Steil, 2000). Em casos extremos, a formação da associação foi posterior à compra do imóvel e a primeira diretoria veio definida de fora (Victor & Sauer, 2002, p.69). Porém, mesmo a existência de formas organizativas prévias não foi considerada capaz de superar o peso das relações de força existentes no meio rural nordestino, fortemente marcada pela “tradição populista, que define um campo de representação baseado na cooptação, subordinação e controle social e político das populações pobres” (Buainain et al., 1999, p.281).

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

Um fator de agravamento da condição de fragilidade das associações foi o seu isolamento em relação a redes organizativas mais abrangentes, como aquelas criadas pela ação de movimentos sociais e organizações sindicais (Steil, 2000). De fato, ao implementar o Cédula contra a posição de *todas* as entidades nacionais de representação de trabalhadores rurais do país, o governo federal e o Bird isolaram ainda mais associações que já padeciam de um artificialismo original.

O baixíssimo grau de socialização de informações básicas sobre o projeto também fragilizou as associações, limitando a capacidade de participação autônoma dos mutuários:

60% da população declararam não saber as taxas de juros que pagariam sobre o empréstimo para adquirir a terra. 11% responderam incorretamente e apenas 0,2% acertou a resposta [...]. De 35,9 a 49,6% dos beneficiários [...] não sabem que a propriedade comprada é utilizada como garantia para o crédito fundiário. Apenas de 3,1 a 9,8% [...] conhecem este fato [...]. Em torno de 19% da população de beneficiários, correspondendo a aproximadamente 1270 pessoas, declarou que não havia sido pedido nenhuma garantia. Em torno de 30% declarou que não havia tomado crédito para aderir ao Cédula [...]. Praticamente ninguém sabia as condições precisas do empréstimo. (Buainain et al., 1999, p.105-6)

Outro pilar da RAAM reproduzido no PCT foi a autosseleção dos mutuários. Esse mecanismo teria a vantagem de evitar erros de seleção por parte do Estado e reduzir custos de identificação e de monitoramento de mutuários (Teófilo, 2003, p.218). Porém, mais uma vez a realidade não se adequou ao modelo. O processo de autosseleção de fato não existiu:

A seleção dos beneficiários deveria refletir um processo de auto-seleção com baixa interferência dos órgãos públicos responsáveis pela implementação do Programa em cada estado. Na prática, este processo não vem ocorrendo de forma tão “pura”. Apesar da ampla divulgação do programa através de meios de comunicação de massa, [...] parte relevante dos beneficiários foi de fato “selecionada” – na verdade “escolhida” – para participar. (Buainain et al., 1999, p.50)

Ora, se a constituição e a condução das associações não se deram de maneira autônoma, como poderia haver “autosseleção” dos seus membros? Com efeito, a seleção dos mutuários constituiu-se em objeto de barganha política entre diversos agentes públicos e privados:

No plano institucional, há uma seletividade na origem da adesão dos trabalhadores rurais sem-terra e pequenos produtores familiares. Isso se dá através do estabelecimento de regras de inclusão e de exclusão construídas oficial e oficiosamente. De modo geral, esses órgãos não são apenas coadjuvantes na criação das associações comunitárias [...]. Mesmo nas decisões consideradas “estritamente técnicas” como, por exemplo, na seleção dos candidatos, nos procedimentos de legalização das associações, no laudo técnico de avaliação da propriedade e na abertura de contas correntes para o recebimento dos recursos, o “peso das relações pessoais” se faz sentir [...]. (Buainain et al., 1999, p.279-80 e 223-24, grifos no original)



Foto Evaristo Sa / France Presse - 17.5.2005

Marcha pela reforma agrária de trabalhadores rurais sem-terra de Goiânia para Brasília.

Os órgãos governamentais foram orientados a selecionar as famílias mais pobres (Buainain et al, 2003, p.18), o que ajuda a entender a velocidade da “demanda” pelo PCT. Por sua vez, tal orientação carregava o risco de incorporar pessoas tão desprovidas de capacidade de investimento que, mais à frente, poderiam ficar inadimplentes com o Cédula (Buainain et al., 1999, p.271).

Pode-se, portanto, afirmar que a autosseleção dos mutuários não saiu da esfera da abstração, pois “a prática mais comum foi anunciar a existência do programa e estimular – ou induzir – a adesão do grupo” (Buainain et al., 1999, p.52). O diagnóstico traçado àquela altura já era claro: “A pré-seleção de grupos particulares rompe com o processo de auto-seleção, um dos pilares mais importantes para a geração de estrutura de governança eficiente pelo programa” (ibidem).

Ademais, ao contrário do que estabelece a RAAM, a elaboração dos projetos produtivos não se deu antes da compra dos imóveis rurais, mas sim depois, inclusive em razão da pressa dos órgãos governamentais em implementar o PCT (ibidem, p.271 e 291). A dificuldade das associações em receberem assistência técnica regular que permitisse formular propostas adequadas – cuja remuneração, inicialmente, não havida sido prevista pelo PCT – também foi prejudicial (ibidem, p.195). Portanto, a aquisição dos imóveis acabou não sendo antecedida por nenhuma avaliação técnica significativa a respeito das potencialidades do empreendimento a ser iniciado.

Houve atrasos sistemáticos na liberação das terras e também dos recursos para investimentos complementares, o que prejudicou bastante os mutuários do PCT (Buainain et al., 1999, p.28; Victor & Sauer, 2002, p.46). Porém, não foram registrados atrasos semelhantes no pagamento àqueles que venderam propriedades. Não se pode afirmar, portanto, que o arranjo descentralizado tenha sido imune a problemas operacionais graves, como pretende fazer crer o discurso que associa mecanicamente descentralização e eficiência administrativa.

Em relação ao desenvolvimento produtivo, a avaliação preliminar não investigou a qualidade das terras compradas por intermédio do PCT e, portanto, nada concluiu sobre a sustentabilidade econômica dos projetos. Contudo, antes de o PCT completar dois anos de funcionamento, constatou-se que metade dos recursos do SIC haviam sido gastos com custeio das famílias (Buainain et al., 1999, p.196-8), o que revela o caráter emergencial que o projeto assumiu.

Outro dado significativo foi que a metade das aquisições de terra teve valores abaixo de 75% do valor médio do total dos contratos, o que permitiria que sobrasse para a maioria das famílias um montante em torno de R\$ 5 mil para investimentos comunitários (ibidem, p.138). Contudo, esses recursos foram gastos em diversos itens – além do custeio, em obras de infraestrutura como estradas, água, luz e moradia, não necessariamente com resultados satisfatórios –, “não sendo suficientes para complementar/adaptar as benfeitorias existentes às novas condições de utilização da propriedade nem para estabelecer uma base produtiva sólida a partir da qual os beneficiários poderão gerar renda suficiente para melho-

rar de vida e pagar a dívida contraída” (ibidem, p.290). Por isso, vislumbrou-se que a maioria dos projetos com menor número de famílias teria a necessidade de créditos complementares para assegurar a sua viabilidade, o que, por sua vez, criaria uma nova fonte de endividamento e de diferenciação entre os projetos.

Outro dado importante foi a precariedade dos serviços de assistência técnica oferecidos aos mutuários. Além de desinformados sobre as condições gerais e o modo de funcionamento do PCT, os técnicos restringiram a sua atuação a momentos pontuais, sem a necessária continuidade (Buainain et al., 1999, p.109).

Victor & Sauer (2002, p.40-4) encontraram um cenário ainda mais negativo. A infraestrutura social – englobando energia elétrica e água, estradas e vias de acesso, escolas e postos de saúde – foi avaliada como bastante precária na maioria dos projetos visitados, embora muitos deles já tivessem mais de quatro anos de existência. Não surpreende, pois, o elevado grau de desistência e saída de famílias das áreas adquiridas via PCT – em média, superior a 50% –, embora os projetos ainda estivessem no período de carência. Também a necessidade de assalariamento precário não havia sido superada, em virtude das dificuldades de produção e comercialização. Igualmente, constatou-se a debilidade ou mesmo a inexistência de assistência técnica (ibidem, p.49-50).

Victor & Sauer (2002, p.51-61) constataram também a ocorrência de práticas autoritárias por parte dos técnicos responsáveis pela implantação do PCT. Observou-se, especialmente, a imposição de áreas para produção comunitária com base na monocultura, secundarizando os lotes familiares, com o objetivo de produzir excedentes comercializáveis para gerar renda suficiente ao pagamento das prestações do financiamento. Ademais, esse tipo de serviço era privatizado e devia ser pago com recursos do SIC, financiado pelo Bird. Na prática, essa situação subordinava o gasto com assistência técnica à administração da verba do SIC, suscetível a cortes. Em segundo lugar, a prestação desse serviço tinha previsão de um ano, renovável por mais um, tempo insuficiente para capacitar as famílias, ainda mais levando em conta a baixa frequência e a péssima qualidade com que o serviço era realizado, na maioria dos casos.

A produção agrícola foi considerada de subsistência na maioria dos projetos. Apenas dois, entre os 16 projetos pesquisados, indicaram a existência de excedentes comercializáveis. Para Victor & Sauer (2002, p. 54), as dificuldades não possibilitavam a viabilidade mercantil.

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

Realizada ainda no período de carência de muitos projetos, a pesquisa de Victor & Sauer (2002, p.63) não chegou a registrar informações sobre o pagamento da dívida imobiliária. Porém, constatou que a esmagadora maioria antecipava uma situação de inadimplência. Com efeito, a lógica de programas como o PCT lhes impõe um problema insolúvel: se compram imóveis baratos, cai a qualidade da terra e das benfeitorias e a quantia necessária para a construção de infraestrutura e investimentos produtivos tem de aumentar; se adquirem imóveis mais caros, o empréstimo supera a capacidade de endividamento das famílias, gerando inadimplência.

Victor & Sauer (2002, p.82-5) também compilaram diversos sinais e denúncias de desvio de finalidade, favorecimento e corrupção em inúmeros projetos do PCT, como a elaboração de laudos técnicos fraudulentos, o superfaturamento de imóveis rurais, a compra de várias áreas de um mesmo proprietário, a aquisição de imóveis localizados em regiões de Mata Atlântica, a imposição de procedimentos por políticos locais, o conluio entre prefeituras e proprietários de terras vendidas e a compra de áreas passíveis de desapropriação.

Em todos os Estados, houve evasão elevada no biênio 2000-2001 e substituição de famílias em 2002, conforme a Tabela 1:

Tabela 1 – Saída e substituição de famílias de projetos do Cédula da Terra no biênio 2000-2001

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

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

Mais da metade dos projetos foi criada a partir de janeiro de 2002, indicando uma aceleração na implantação do PCT semelhante àquela ocorrida no segundo semestre de 1998. Nessa segunda fase, já estava em curso a expansão dos projetos para áreas novas, iniciada em 1999, aumentando a capilarização do PCT nos estados (Buainain et al., 2002, p.87). Ao que parece, por terem inicialmente se concentrado em áreas pobres e inadequadas – como sugere a intensa evasão –, os projetos tenham sido posteriormente expandidos para áreas novas. Ademais, a implantação do PCT sofreu ajustes após 1999, reduzindo o número de famílias por projeto, com o objetivo de expandi-lo para o maior número de microrregiões. Isso reduziu o volume de recursos disponíveis para investimentos

complementares, contrariando a lógica da RAAM e tornando as famílias dependentes de recursos públicos extraordinários.

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

Quanto à composição da renda, o relatório indicou que o peso da renda não monetária permanecia elevado, correspondendo a 32% da renda bruta total e 46% da renda monetária. Por sua vez, assinalou que o peso da atividade agropecuária na composição da renda aumentara significativamente, diminuindo a importância relativa do assalariamento temporário, embora persistisse a dependência em relação à renda proveniente de aposentadorias e pensões (ibidem, p.177). Se os resultados indicaram uma elevação da renda em relação à situação anterior à entrada no programa, o quadro esboçado estava longe dos prognósticos de excelência tecidos sobre o PCT:

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

A precariedade do serviço de assistência técnica e do acesso ao crédito foi identificada como o principal fator de restrição à produção (ibidem, p.151). Quase 66% dos entrevistados declararam nunca ou esporadicamente ter recebido assistência técnica no biênio 2002-2003 (ibidem, p.135). A pesquisa não informou que avaliação os entrevistados tinham sobre a qualidade do serviço prestado.

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

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

Como os recursos do SIC não se traduziram em investimentos produtivos, o acesso ao crédito rural acabou assumindo uma importância vital para os projetos do PCT. Porém, o acesso a essa linha de crédito se mostrou difícil e, em alguns casos, a demora na liberação dos recursos indicava arrastar por longo tempo uma situação de precariedade que, provavelmente, inviabilizaria o pagamento das dívidas e estimularia a evasão (ibidem, p.174-5).

Em relação ao perfil da produção agropecuária, constatou-se um cenário de melhora em relação à situação prévia, o que não chega a surpreender, haja vista que “em todos os estados a maioria dos imóveis adquiridos encontravam-se abandonados ou eram pouco utilizados pelos proprietários anteriores” (ibidem, p.105). De modo geral, o padrão produtivo implementado permanecia concentrado na produção vegetal (basicamente, lavouras temporárias), com baixíssimo grau de incorporação tecnológica e realizado de modo individual, contrariando as expectativas iniciais de que a pauta de produção agrícola mudaria, a dimensão associativa ganharia impulso e o nível tecnológico sofreria um salto de qualidade.

Embora o relatório assinalasse que havia aumentado a renda das famílias, indicou também a existência de restrições consideráveis ao desenvolvimento produtivo dos projetos do PCT que atingiam a maior parte das famílias:

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

O relatório não informou sobre o pagamento da dívida contraída com a compra da terra, embora muitos projetos já tivessem mais de seis anos de existência quando a pesquisa de campo foi realizada. Apresentou apenas projeções sobre a evolução da renda agropecuária familiar anual, todas elas muito distantes do cenário de prosperidade crescente alardeado pelos gestores do programa, com o agravante de que as práticas produtivas reproduziam a monocultura (ibidem, p.157-70). Nos anos seguintes, o governo federal foi obrigado a renegociar as dívidas dos mutuários do Cédula e dos subsequentes programas de crédito fundiário, evidenciando a fragilidade econômica desses grupos (Pereira & Sauer, 2011).

Conclusões

Os resultados do PCT não corroboraram o discurso sobre as supostas vantagens atribuídas à RAAM, uma vez que: a) mesmo com o pagamento à vista e

a queda do preço da terra em algumas regiões, os preços pagos pelos imóveis rurais não foram tão baixos como havia sido anunciado, e a má qualidade das terras adquiridas em parcela significativa dos casos ressalta esse fato, de modo que se pode afirmar que o PCT efetivamente premiou proprietários que por meio dele venderam imóveis abandonados, subutilizados ou falidos; b) as compras por meio do PCT passaram longe do circuito dos imóveis rurais de maior tamanho e melhor qualidade, evidenciando a total incapacidade do projeto de alterar os índices de concentração da propriedade da terra; c) a execução do PCT não se pautou por nenhum planejamento territorial dirigido a identificar áreas de concentração de imóveis rurais à venda não desapropriáveis, nem esteve ligada a qualquer estratégia mais ampla de desenvolvimento rural, reduzindo-se tão somente a um programa pontual, cuja implementação foi fortemente condicionada pela conjuntura política; d) a maior parte dos projetos deu origem à produção de subsistência ou ao monocultivo, e não a uma agricultura comercial e diversificada; e) o subsídio se revelou insuficiente para alavancar a produtividade e a competitividade agrícolas, de sorte que os mutuários do PCT permaneceram fortemente dependentes de uma política consistente de crédito rural; f) não ocorreu o acesso a mercados de crédito privados para investimentos na produção; g) não foram implementadas paralelamente ao PCT nem a tributação progressiva, nem a titulação sistemática, como também não avançaram os processos de modernização dos sistemas de registro e de cadastro de terras, nem as medidas para baixar custos de transação; h) ocorreu enorme déficit de participação social nos componentes e fases mais importantes do PCT; i) os mutuários tiveram poder desigual na negociação com os proprietários de terra em todos os casos, o que demonstra que a RAAM não leva em conta as relações realmente existentes de exploração econômica, dominação política e prestígio social inscritas no monopólio da propriedade da terra em países de estrutura agrária altamente concentrada; j) foram os agentes do Estado que efetivamente protagonizaram o processo de compra dos imóveis rurais, com frequência em envolvidos em práticas e redes clientelísticas; l) não ocorreu “autosseleção” dos mutuários, pois, de diferentes maneiras, houve influência ou tutela de forças “externas” (como agentes governamentais, proprietários, políticos locais, ONG etc.); m) a execução descentralizada do PCT foi marcada pela falta de transparência e prestação de contas, reflexo da inexistência de mecanismos de controle social sobre a sua dinâmica; n) os mutuários careceram de redes organizativas mais densas, capazes de promover os seus interesses, dado o “artificialismo” da maioria das associações e a desconexão com movimentos sociais; o) a julgar pelas projeções realizadas, a hipótese de que a maioria dos mutuários conseguisse saldar a dívida contraída nos anos seguintes era de difícil realização.

A experiência analisada, considerada altamente exitosa pelo Bird, põe em questão o discurso acerca da viabilidade do modelo de RAAM como referência para a formulação de programas de acesso à terra e desenvolvimento rural em sociedades com elevados índices de concentração fundiária. Tudo indica que

melhorias técnicas pontuais podem eventualmente aperfeiçoar de programas desse tipo – aumentando, por exemplo, os mecanismos de participação e transparência –, mas são incapazes de superar os problemas e limites estruturais do modelo, como a dependência da oferta de terras por parte de proprietários e a incapacidade de democratizar a estrutura fundiária e alcançar escala social, dado o pagamento à vista e a preço de mercado. Concebido e implementado como um instrumento alternativo à reforma agrária, o projeto Cédula da Terra não se mostrou capaz de fornecer um meio eficaz de promoção do desenvolvimento econômico e da justiça social no campo.

Notas

- 1 Este artigo retoma reflexões amplamente desenvolvidas em Pereira (2010b).
- 2 Em resposta à pressão de ONG ambientalistas, o Banco Mundial criou o Painel de Inspeção em 1994 para proporcionar um fórum “independente” aos agentes sociais que se sentam prejudicados direta ou indiretamente pela realização de projetos financiados pela entidade. A reclamação deve demonstrar que os efeitos negativos decorrem da não observância de normas e procedimentos do Banco na elaboração, execução e avaliação dos projetos financiados. Em vez de investigar com independência um projeto mediante a solicitação direta dos afetados, o Painel limita-se a recomendar à Diretoria Executiva do Banco, com base numa avaliação preliminar, se deve investigar, e a Diretoria decide. Sobre o tema, ver Pereira (2011 e 2010a).
- 3 Em 1999, o governo modificou as condições de financiamento do programa, estendendo o prazo de amortização para vinte anos e estabelecendo juros fixos de 4% ao ano mais correção monetária pelo IGP da Fundação Getulio Vargas. Em fevereiro de 2002, a taxa de juros foi elevada para 6% ao ano.

Referências

- BANCO MUNDIAL (BIRD). Brazil: a poverty assessment. *Report n° 14323-BR*, 2 volumes, 1995a.
- _____. Rural poverty alleviation project – Ceara. *Report n° 14395-BR*, 1995b.
- _____. Land reform and poverty alleviation pilot project. *Report n° PIC 4974*, 1997a.
- _____. Project appraisal document to Brazil for Land reform and poverty alleviation pilot project. *Report n° 16342-BR*, abril, 1997b.
- _____. Country assistance strategy – Brazil (1997-1999). Washington DC, 1997c.
- _____. Implementation completion report. *Report n° 25973*. Brazil Country Management Unit., 2003a.
- _____. *Rural poverty alleviation in Brazil: toward an integrated strategy*. Washington DC, 2003b.
- _____. *Land policies for growth and poverty reduction*. Washington DC, 2003c.

- BANCO MUNDIAL (BIRD). *The theory behind market-assisted land reform*. S. d. Disponível em: <www.worldbank.org/landpolicy>.
- BINSWANGER, H. Rural development and poverty reduction. In: VAN ZYL, J. et al. (Ed.) *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Draft Manuscript, 1995a.
- _____. Five patterns of rural development: painful lessons. In: VAN ZYL, J. et al. (Ed.) *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Draft Manuscript, 1995b.
- _____. The political implications of alternative models of land reform and compensation. In: VAN ZYL, J. et al. (Ed.) *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Draft Manuscript, 1995c. (publicado em 1996 por Oxford University Press).
- BINSWANGER, H.; DEININGER, K. South African land policy: the legacy of history and current options. In: VAN ZYL, J. et al. (Ed.) *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Draft Manuscript, 1995.
- BINSWANGER, H.; VAN ZYL, J. Market assisted rural land reform: how will it work? In: VAN ZYL, J. et al. (Ed.) *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Draft Manuscript, 1995.
- BOBROW-STRAIN, A. (Dis)Accords: the politics of market-assisted land reforms in Chiapas, Mexico. *World Development*, v.32, n.6, p.887-903, 2004.
- BORRAS JUNIOR, S. M. Questioning market-led agrarian reform: experiences from Brazil, Colombia and South Africa. *Journal of Agrarian Change*, v.3, p.367-94, July 2003.
- BRANDÃO, W. A reforma agrária solidária no Ceará. In: LEITE, P. S. (Org.) *Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília: MDA/CNDRS/Nead, Paralelo 15, 2000.
- BUAINAIN, A. M. et al. *Relatório preliminar de avaliação do Projeto Cédula da Terra*. Brasília: Unicamp/Nead/MEPF, jun. 1999.
- _____. *Estudo de avaliação de impactos do programa Cédula da Terra*. Relatório síntese. Brasília: Unicamp/Nead/MDA, nov. 2002.
- _____. *Estudo de avaliação de impactos do programa Cédula da Terra*. Relatório final. Brasília: Unicamp/Nead/MDA, nov. 2003.
- BURKI, S. J.; PERRY, G. *The long march*. Washington DC: World Bank, 1997.
- CARVALHO FILHO, J. J. de. Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a Nova Reforma Agrária. In: LEITE, S. (Org.) *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: EDUFRGS, 2001.
- DEININGER, K. *Making negotiated land reform work: initial experience from Colombia, Brazil, and South Africa*. Washington D.C., 1998. Disponível em: <www.worldbank.org>.
- _____. *Land markets and land reform*. Texto apresentado na International Conference on Access to Land: Innovative Agrarian Reforms for Sustainability and Poverty Reduction, Bonn, março 2001a.

DEININGER, K. *Política y administración de tierras: lecciones recogidas y nuevos desafíos para la agenda de desarrollo del Banco Mundial*. Washington DC: World Bank, 2001b.

DEININGER, K.; BINSWANGER, H. The evolution of the World Bank's land policy: principles, experience and future challenges. *The World Bank Research Observer*, v.14, n.2, ago. 1999.

GROPPO, P. et al. *Avaliação sintética do Projeto Cédula da Terra*. Fortaleza: Convênio Inkra/FAO, maio 1998.

MEDEIROS, L. S. de. *Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e Unrisd, 2002.

NAVARRO, Z. *O projeto-piloto Cédula da Terra: comentários sobre as condições sociais e político-institucionais de seu desenvolvimento recente*. Brasília, 1998.

PEREIRA, J. M. M. The World Bank's "market-assisted land reform" as political issue: evidence from Brazil (1997-2006). *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, v.82, p.21-49, April 2007.

_____. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010a.

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

_____. Conflitos e parcerias em torno de projetos socioambientais. *Tempo Social*, v.23, n.2, p.177-206, 2011.

PEREIRA, J. M. M.; SAUER, S. A "reforma agrária assistida pelo mercado" do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. *Sociedade e Estado*, v.26, n.3, p.587-612, 2011.

ROCHA, S. *A pobreza no Brasil*. Afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2003.

STEIL, C. A. Cédula da Terra. In: SOARES, M. C. C. (Coord.) *Estudo sobre fundos sociais e ambientais financiados ou administrados pelo Banco Mundial no Brasil*. Rio de Janeiro: Banco Mundial, mar. 2000.

TEÓFILO, E. Brasil: nuevos paradigmas de la reforma agraria. In: TEJO, P. (Org.) *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*. Santiago do Chile: Nações Unidas/Cepal/GTZ, 2003. v.1.

VAN ZYL, J. et al. Decentralized rural development and enhanced community participation: a case study from Northeast Brazil. *World Bank, Policy Research Working Paper*, n.1498, agosto 1995.

VICTOR, A. D.; SAUER, S. (Coord.) *Estudo sobre a política do Banco Mundial para o setor agrário brasileiro com base no caso do Projeto Cédula da Terra*. Brasília: Comissão Pastoral da Terra/MST/Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais/ FIAN-Brasil, out. 2002.

RESUMO – O artigo avalia o projeto-piloto Cédula da Terra, inspirado no modelo de "reforma agrária assistida pelo mercado" do Banco Mundial, implementado a partir de 1994 sob formatos diferenciados, em países marcados por graves problemas agrários e

fórtens tensões sociais no campo, como Colômbia, África do Sul, Guatemala e Filipinas. No Brasil, o Cédula foi implantado em cinco Estados da federação e foi aclamado pelo Banco como uma experiência exitosa e exemplar. A partir dele surgiram outros programas similares em maior escala. O artigo interroga se o diagnóstico do Banco Mundial de fato se justifica e se o Cédula constituiu mesmo uma referência viável a ser replicada em maior escala no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Banco Mundial, Cédula da Terra, Reforma agrária assistida pelo mercado, Pobreza rural, Crédito fundiário.

ABSTRACT – The article evaluates the pilot-project Cédula da Terra, inspired on the “market-assisted land reform” model of the World Bank, implemented since 1994 under various formats in countries marked by the deep agrarian problems and strong social tensions in the countryside, such as Colombia, South Africa, Guatemala and the Philippines. In Brazil, the project was implemented in five states of the federation and was acclaimed by the Bank as a successful and textbook experience. From it were developed other similar programs on a large scale. The article questions if the World Bank’s diagnostics are indeed justifiable and if the Cédula da Terra was really a viable reference to be replicated in Brazil in larger scale.

KEYWORDS: World Bank, Cédula da Terra, Market-assisted land reform, Rural poverty, Agrarian credit.

João Márcio Mendes Pereira é doutor em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF), professor adjunto do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História da UFRRJ, coordenador do Grupo de Estudos sobre o Agro Contemporâneo (<http://r1.ufrj.br/geac/portal/>). @ – joão_marcio1917@yahoo.com.br

Recebido em 20.4.2010 e aceito em 9.9.2010.