

A política agrária contemporânea do Banco Mundial: objetivos, lógica e linhas de ação¹

João Márcio Mendes Pereira

Historiador, doutorando em História pela Universidade Federal Fluminense/Brasil.

Contato eletrônico: joaomarcio1917@yahoo.com.br

Está em curso uma ofensiva do Banco Mundial (BM) sobre a formulação da política agrária dos Estados nacionais, com um duplo objetivo: de um lado, mercantilizar o acesso à terra, por meio da mudança neoliberal do aparato estatal, de modo a favorecer o livre fluxo de força de trabalho no campo, estimular o investimento privado na economia rural e potencializar a integração subordinada de parcelas pontuais do campesinato ao circuito agroindustrial, comandado por grandes empresas; de outro lado, aliviar de maneira focalizada a pobreza rural, especialmente em situações onde as tensões sociais no campo possam atingir níveis “perigosos” para a segurança do capital privado e/ou a estabilidade da ordem política vigente (ver Banco Mundial, 2002, 2003 e 2004).

Os dados comprovam esse movimento. Entre 1990 e 2004 o BM fechou com 32 países 45 operações de empréstimo para projetos relacionados à sua política agrária. Somando-se projetos encerrados e em curso, observa-se que a região da América Latina e Caribe responde por 33,3% do total, o Leste Europeu e a Ásia Central, 26,6%, o leste da Ásia e região do Pacífico, 24,4%, a África e Oriente Médio, 13,4% e sul da Ásia, 2,2%. Nota-se, também, que o BM vem acelerando significativamente a aprovação de tais projetos: entre 1990 e 1994, 3; de 1995 a 1999, 19, totalizando US\$ 700 milhões; de 2000 a 2004, 25, totalizando US\$ 1 bilhão em empréstimos (Suárez, 2005).

Paralelamente, o BM vem articulando em diversos países cursos e oficinas, tanto para a burocracia estatal diretamente responsável pela implementação de políticas no meio rural, como para o seleto grupo de associações e organizações da sociedade civil “parceiras” do BM, com o objetivo de exercer — nas palavras de Antonio Gramsci — uma efetiva *direção intelectual e moral* sobre a definição e execução da política agrária dos Estados nacionais. Um exemplo disso é que as próprias *categorias de pensamento* hoje presentes (e já predominantes?) no âmbito da pesquisa e da formulação de políticas para o meio rural (como “capital social”, “empoderamento”, “participação”, “descentralização”, etc.) são ditadas ou resignificadas pelo BM. É válido dizer, sob inspiração de Pierre Bourdieu, que essa produção intelectual vem se firmando como um *novo vocabulário do pensável* em termos de políticas públicas, cuja lógica aponta para: a) o estímulo à (auto-)organização dos grupos sociais de acordo com interesses meramente corporativos e locais; b) o elogio da parceria entre agentes sociais histórica e estruturalmente desiguais; c) o veto a qualquer consideração sobre a construção ou a disputa de projetos políticos mais universais (classistas, nacionais e/ou internacionais).

O BM praticamente abandonou o tema agrário nos anos 1980, em função da total prioridade concedida aos programas de ajuste macroeconômico e à renegociação da dívida externa dos países latino-americanos, mas voltou a se interessar por ele na década seguinte. Por quê? Segundo a hipótese do autor (Pereira, 2004), basicamente por cinco razões: a) a oportunidade de despolitizar o tratamento do problema agrário existente em grande parte dos países do Sul, uma vez que o fim da Guerra Fria, na sua visão, teria enfraquecido a vinculação entre a luta pela reforma agrária e um ideário de transformação social mais abrangente; b) a necessidade de liberalizar os mercados fundiários, eliminando as barreiras legais à livre compra e venda e ao arrendamento de terras, como parte dos programas de ajuste estrutural; c) a

¹ Versão resumida de um artigo apresentado no Grupo de Trabalho “Desenvolvimento rural, globalização e crise”, durante o XXV Congresso da Associação Latino-Americana de Sociologia (ALAS), realizado entre 22 e 26 de agosto de 2005 em Porto Alegre/Brasil. Texto disponível em www.landaction.org e em outras páginas eletrônicas.

necessidade de dar resposta aos conflitos agrários e, em alguns casos, a ações de movimentos sociais pró-reforma agrária, com o objetivo de garantir a segurança e a estabilidade política do capital; d) a necessidade de criar programas e projetos sociais no campo para compensar seletivamente o impacto regressivo das políticas de ajuste estrutural sobre parcelas do campesinato; e) a necessidade de hegemonizar o processo de mercantilização das terras rurais nas sociedades do antigo bloco soviético, de modo a acelerar e consolidar sua transição ao capitalismo financeirizado.

Pelo exposto, pode-se depreender que a política agrária contemporânea do BM foi desenhada e vem operando nos marcos estabelecidos pelo ajuste estrutural impulsionado pelo BM e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Por isso, ela se subordina a dois processos antagônicos aos interesses do mundo do trabalho: de um lado, a liberalização das economias nacionais, que aprofunda o grau de mercantilização da vida social e fragiliza política e economicamente o campesinato, especialmente a sua parcela mais pobre; de outro, a contra-reforma do Estado, que substitui o seu papel redistributivo por políticas pontuais e focalizadas de “alívio” da pobreza, as quais, por sua vez, não alteram as bases da reprodução da desigualdade, da dominação e, sobretudo, da exploração (cf. SAPRIN, 2002).

Como se organiza a política agrária do BM? Basicamente, em oito linhas de ação:

1) Arrendamento de terras. Este é tópico prioritário para o BM, especialmente depois que a reforma agrária “assistida pelo mercado” entrou em crise em vários países onde foi experimentada. Implica a suspensão de barreiras legais, normalmente criadas no bojo de reformas agrárias para proteger pequenos arrendatários. O fato desse tipo de relação social ser identificado há décadas como sinônimo de exploração do campesinato e de retrocesso econômico por *todas* as organizações camponesas latino-americanas — não sendo reivindicado por nenhuma delas — não é levado em consideração pelo BM (Baranyi et al., 2004: 50; CGRA, 2004: 7-8). Seus objetivos principais são aumentar o uso produtivo da terra e diminuir os custos de produção das empresas agroindustriais. Diversas pesquisas mostram que esse tipo de relação não vem contribuindo para melhorar o acesso à terra pelo campesinato pobre na América Latina (Carter, 2003; Carter & Salgado, 2001).

2) Compra e venda de terras. O objetivo também é aumentar o grau de mercantilização da terra, permitindo, via transações patrimoniais, a saída de produtores rurais “ineficientes” e a entrada de produtores “eficientes”, sempre na ótica de valorização do grande capital agroindustrial.

3) Titulação privada. Implica a concessão de títulos de propriedade a agricultores que ocupam e cultivam terras não tituladas, inclusive em áreas comunais, públicas e reformadas (isto é, constituídas a partir de reformas agrárias). Seu objetivo prioritário é diminuir a informalidade no mercado de terras, dando mais segurança legal às transações. Para o BM, não importa se um povo ou grupo social considera o valor de uso da terra mais importante que o seu valor de troca, pois, na sua visão, a universalização da propriedade privada a todas as sociedades humanas seria o “ápice” do desenvolvimento. Em algumas situações, a titulação estimulou a venda de terras pelos camponeses e sua posterior concentração. Além disso, ao contrário do que afirma o BM, há fortes indicações de que a concessão de títulos de propriedade não melhorou o acesso do campesinato pobre ao mercado de crédito formal, pelo menos na América Latina (Tejo, 2003: 440-2).

4) Mudança da legislação agrária e criação de novo aparato administrativo. Trata-se, em essência, de criar as condições legais e administrativas para a livre transação mercantil da terra, simplificando e barateando os procedimentos burocráticos e garantindo a segurança dos contratos privados. Nessa lógica, todo o processo deveria ser gerido por governos municipais. Como esperado, o BM nada diz sobre a apropriação privada ilegal de terras públicas, muito comum nos países do Sul, nem tampouco sobre as reivindicações do campesinato em favor da retomada de suas terras ilegalmente apropriadas por grandes fazendeiros.

5) Controle dos conflitos agrários. Trata-se da criação de mecanismos de neutralização ou resolução rápida das tensões sociais em torno da posse e da propriedade da terra, preferencialmente por governos municipais. O objetivo é impedir que o acúmulo de conflitos de “baixa intensidade” venha a comprometer a segurança e a previsibilidade das transações de mercado e do investimento privado — inclusive estrangeiro — no meio rural. Nos documentos do BM não se encontra uma palavra a respeito da violência cada vez mais aguda contra o campesinato e populações indígenas provocada pela expansão da apropriação privada da terra associada à produção de *commodities* para exportação (CGRA, 2004: 9-10).

6) Tributação da propriedade rural. O BM defende a municipalização da tributação rural e *não* prioriza o apoio à implementação da tributação progressiva sobre a propriedade da terra para coibir a especulação fundiária.

7) Descoletivização e privatização de terras. Trata-se de privatizar e individualizar os direitos de posse e propriedade em fazendas coletivas ou estatais, a fim de criar mercados formais de terra e, assim, abrir a matriz de propriedade — especialmente das sociedades do Leste Europeu e da ex-União Soviética — à entrada de capital privado nacional e internacional.

8) Reforma agrária “assistida pelo mercado”. Este modelo, criado e exportado pelo BM sob formatos diferenciados, teve início em 1994 na África do Sul e na Colômbia e em 1997 no Brasil e na Guatemala, e também inspirou ou reforçou politicamente programas pré-existentes de compra e venda de terras em Honduras, El Salvador, Filipinas, México, Malawi e Zimbábue. Trata-se de uma relação voluntária de compra e venda de terras entre agentes privados financiada pelo Estado, acrescida de uma parcela variável de subsídio destinada a investimentos sócio-produtivos complementares. Ou seja, o Estado concede um crédito de longo prazo para o trabalhador rural, sozinho ou em grupo, comprar terra diretamente dos proprietários, a preço de mercado, e depois libera uma quantia variável a fundo perdido para o início da produção agrícola. Compra quem quiser e vende quem quiser. O BM afirma que esse modelo permitiria aos trabalhadores sem terra ou com pouca terra gerarem uma renda suficiente para saírem da pobreza, pagarem a dívida com o Estado e se manterem como “produtores eficientes” no mercado agrícola. Se isto não ocorrer, o agricultor perde a terra. Esse modelo integra a agenda do BM de políticas seletivas e pontuais de alívio da pobreza rural, agravada enormemente pelas políticas neoliberais apoiadas pelo próprio BM (SAPRIN, 2002). Seu pressuposto é a diminuição do poder desapropriatório do Estado e a privatização do acesso a bens e serviços essenciais à reprodução sócio-econômica do campesinato.

Por meio de uma engenhosa operação de “deslizamento semântico”, o BM afirma que esse modelo é uma modalidade de reforma agrária redistributiva. Isto é verdade? Não, pois reforma agrária consiste numa ação discricionária do Estado que, num curto espaço de tempo, redistribui para o campesinato pobre (i.e., para os trabalhadores rurais sem terra e/ou com terra insuficiente) uma quantidade significativa de terras privadas apropriadas por uma classe de grandes proprietários, que podem ser, inclusive, grupos agroindustriais, industriais e bancos. Seu objetivo é democratizar a estrutura agrária de um país, o que pressupõe transformar as relações de poder econômico e político responsáveis pela reprodução da concentração fundiária. Enquanto política redistributiva, implica, antes de tudo, a desapropriação “punitiva” (i.e., mediante indenização abaixo dos preços de mercado) de terras privadas que não cumprem a sua função social, comumente definida em lei (El-Ghonemy, 2002 e 2001; Barraclough, 2001). Além disso, como defendem os movimentos camponeses de todo mundo (MST, 1996; Via Campesina, 2002; CNOC, 2004; FIAN *et al.*, 2001; FMRA, 2004), precisa vir acompanhada de um conjunto de políticas complementares na área de infra-estrutura, educação, saúde e transporte, bem como uma política agrícola que favoreça o campesinato, baseada no crédito subsidiado, na assistência técnica pública e na garantia de acesso a mercados consumidores. Em outras palavras, a reforma agrária tem como objetivo central redistribuir terra e garantir as condições de reprodução social e econômica do campesinato, atacando as relações de poder na sociedade que privilegiam os grandes proprietários. Ela só é viável se for compulsória, o que exige a ampliação do poder redistributivo do Estado frente ao monopólio privado da terra. Por ser também uma política de desenvolvimento

nacional, a reforma agrária requer o fortalecimento do papel do Estado na provisão de bens e serviços essenciais à melhoria das condições de vida dos assentados e ao bom desempenho econômico do setor reformado.

É fácil perceber que os pressupostos da reforma agrária “assistida pelo mercado” são antagônicos dos da reforma agrária redistributiva. No primeiro caso, a terra é vista como um mero fator de produção, um bem puramente econômico, uma *commodity*, transacionável como qualquer outra mercadoria. No segundo caso, considera-se que a terra tem um caráter multidimensional (político, econômico e cultural), razão pela qual o controle e os direitos de propriedade sobre ela expressam, antes de mais nada, relações de poder entre grupos e classes sociais (El-Ghonemy, 2002 e 2001; Barraclough, 2001; Borras Jr., 2004).

Portanto, ao contrário do que diz o BM, reforma agrária redistributiva não tem nada a ver com reforma agrária “assistida pelo mercado”. Uma política de desenvolvimento nacional que visa transformar a estrutura agrária, redistribuir parte substancial do estoque de riqueza apropriado privadamente e alterar as relações de poder entre grupos e classes sociais não tem qualquer semelhança com políticas de alívio pontual da pobreza rural lastreadas em transações patrimoniais entre agentes privados financiadas pelo Estado.

Direcionados para países marcados por grave problema agrário e fortes tensões sociais no campo, o que os programas orientados pelo modelo de reforma agrária “assistida pelo mercado” do BM mostraram até o momento? Observando a experiência recente da África do Sul, Colômbia, Guatemala e Brasil, percebe-se que eles: a) não contribuem para democratizar a estrutura agrária, nem é esse o seu objetivo, pois foram criados para tão-somente aliviar de maneira seletiva os efeitos sociais negativos provocados pelas políticas neoliberais; b) não têm condições de atender minimamente à demanda por terra existente, porque são desprovidos da capacidade de ganhar escala devido ao pagamento em dinheiro a preços de mercado, e não em títulos públicos de longo prazo; c) pela mesma razão, são muito caros, quando perseguem metas elevadas; d) em geral, levaram ao endividamento dos camponeses pobres, que não têm condições de pagar pela terra comprada a preço de mercado (Pereira, 2004: 230-53).

Por outro lado, em termos político-ideológicos, a implementação desses programas trouxe ganhos significativos para a sua base de sustentação (Pereira, 2004), porque: a) competiu com os programas de reforma agrária existentes, já precariamente executados; b) ajudou a reforçar a ideologia dominante que procura legitimar a mercantilização de direitos sociais fundamentais; c) serviu para que os governos contornassem em maior ou menor grau a pressão social pró-reforma agrária; d) fortaleceu a crítica da direita sobre a ineficiência econômica e a inviabilidade política da reforma agrária na atualidade; e) reforçou o receituário difundido pelo BM e o FMI sobre a inviabilidade fiscal de políticas sociais de caráter universal e redistributivo.

Na Colômbia, na Guatemala e na África do Sul, programas dessa natureza notoriamente já entraram em crise e dificilmente terão condições de se expandir. Já nas Filipinas e no Malauí tais programas têm ganhado força. Mas a grande exceção em nível internacional hoje é mesmo o Brasil, cuja experiência está sendo replicada agora com mais intensidade no México. De fato, o Brasil é o principal cenário onde o BM procura legitimar o seu modelo. É por essa razão que, nesse ponto, o BM tem priorizado a liberação de empréstimos e a “assessoria técnica” ao Brasil. Em essência, o que está em jogo não é o futuro de um ou outro programa, mas sim uma luta político-ideológica sobre qual deve ser o papel do Estado em sociedades marcadas por grave problema agrário no contexto neoliberal.

São estas as oito linhas de ação da atual política agrária do BM. Trata-se, no seu conjunto, de uma agenda integralmente subordinada ao circuito de valorização do grande capital agroindustrial, tanto assim que requer o modelo tecnológico tradicional comandado e demandado por ele (mecanização, insumos químico-minerais e biotecnologia). Esse tipo de modelo é ecologicamente nefasto e — ao contrário do que prega o discurso pró-“livre mercado” — economicamente sustentado por subsídios públicos e isenções fiscais, sobretudo nos países centrais. O seu predomínio exclui a grande maioria do campesinato, porque dispensa força de trabalho, tem custo muito elevado e demanda grande volume de produção. Apenas uma pequena parte do campesinato pode ser integrada a esse circuito, e mesmo assim de maneira sempre subordinada (i.e., dominada e explorada) (Rubio, 2003; Teubal, 2001). O BM sabe disso, tanto

assim que a sua principal proposta para reduzir “substantivamente” a pobreza rural na América Latina e Caribe é a pura e simples “migração assistida” (sic) para as cidades (2002: 14). Nessa lógica, somente os agricultores mais “aptos” e “eficientes” — segundo os critérios do BM — deveriam permanecer na atividade agrícola. Daí a necessidade de maximizar as transações de compra e venda e arrendamento de terras, de modo a favorecer o livre fluxo de investimento e força de trabalho.

É essa política agrária que o BM vem conseguindo implementar em ritmo acelerado, especialmente na América Latina e Caribe, no Leste Europeu e em parte da Ásia. Quando se aborda o tema pelo ângulo dos países do Sul e, sobretudo, do campesinato pobre, não é difícil perceber quais são as implicações sociais, políticas e econômicas da agenda contemporânea do BM para o setor rural.

Referências

- BANCO MUNDIAL (2004) *Colombia: land policy in transition*. Report nº 27942-CO, Rural Development Unit, Latin America Region, January.
- _____ (2003) *Land policies for growth and poverty reduction*. Washington D.C.
- _____ (2002) *Llegando a los pobres de las zonas rurales – Estrategia de desarrollo rural para América Latina y el Caribe*. Región de América Latina y el Caribe, Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible, Sector Rural, julio.
- BARANYI, Stephen *et al.* (2004) *Tierra y desarrollo en América Latina. Perspectivas sobre la investigación sobre políticas*. Ottawa, The North-South Institute/International Development Research Centre.
- BARRACLOUGH, Sólón (2001) “A reforma agrária nos países em desenvolvimento: o papel do Estado e de outros agentes”, in Edson Teófilo (org.) *A economia da reforma agrária: evidências internacionais*. Brasília, MDA/CNDRS/ NEAD, Estudos NEAD, nº 5, pp. 377-439.
- BORRAS JR., Saturnino M. (2004) *Rethinking redistributive land reform: struggles for land and power in the Philippines*. The Hague, PhD Thesis, Institute of Social Studies.
- CARTER, Michael (2003) “Viejos problemas y nuevas realidades: la tierra y la investigación sobre políticas agrarias en América Latina y el Caribe”, in Pedro Tejo (org.) *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*. Santiago do Chile, Nações Unidas/CEPAL/ GTZ, vol. 1, pp. 61-82
- CARTER, Michael & SALGADO, Ramón (2001) “Land market liberalization and the agrarian question in Latin America”, in Alain de Janvry, Elisabeth Sadoulet, Gustavo Gordillo e Jean-Phillippe Plateau (eds.) *Access to land, rural poverty, and public action*. London, Oxford University Press, pp. 247-277.
- CGRA – Campanha Global por la Reforma Agrária (2004) *Comentario sobre las políticas de tierra y desarrollo rural del Banco Mundial*. Disponível em www.cadtm.org
- CNOC – Coordenadora Nacional de Organizaciones Campesinas (2004) *Propuesta de reforma agraria integral*. Guatemala, maio, disponível em www.fmra.org
- EL-GHONEMY, M. Riad (2002) *Agrarian reform between government intervention and market mechanism*. Texto apresentado na Conference on Agrarian Reform and Rural Development, Cairo, Egito, 4 a 7 de março, disponível em http://www.aucegypt.edu/src/conf_site/papers.htm
- _____ (2001) “The political economy of market-based land reform”, in Krishna B. Guimire (ed.) *Land reform and peasant livelihoods: the social dynamics of rural poverty and agrarian reforms in developing countries*. London, ITDG Publishing, pp. 105-133.
- FIAN *et al.* (2001) *Declaración de Bonn sobre acceso a la tierra*. Resolución final del seminario Acceso a la tierra: reformas agrarias inovadoras para la sustentabilidad y la reducción de la pobreza, 23 de março.
- FMRA – Foro Mundial sobre la Reforma Agraria (2004) *La reforma agraria y los recursos naturales: una exigencia de los pueblos*. Valencia, Declaración Final, 8 de dezembro.
- MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (1996) *Programa de reforma agrária*. São Paulo, caderno de formação nº 23, 2ª edição.
- PEREIRA, João Márcio Mendes (2004) *O modelo de reforma agrária de mercado do BM em questão: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria, luta política e balanço de resultados*. Rio de Janeiro, dissertação de mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, agosto, disponível em www2.liphis.com e www.fmra.org

- RUBIO, Blanca (2003) *Explotados y excluidos: los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*. México, D.F., Plaza y Valdés Editores, segunda edición.
- SAPRIN (2002) *Las políticas de ajuste estructural en las raíces de la crisis económica y la pobreza: una evaluación participativa multi-nacional del ajuste estructural*. Washington D.C., abril, disponible en www.saprin.org
- SUÁREZ, Sofia Monsalve (2005) *Política de tierras y desarrollo rural del Banco Mundial*. FIAN Internacional, janeiro (texto não publicado).
- TEJO, Pedro (2003) "Obstáculos en la activación de los mercados de tierras de la región", in Pedro Tejo (org.) *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*. Santiago do Chile, Nações Unidas/CEPAL/GTZ, volume 3, pp. 433-452.
- TEUBAL, Miguel (2001) "Globalización y nueva ruralidad en America Latina", in Norma Giarraca (org.) *Una nueva ruralidad en America Latina?* Buenos Aires, CLACSO, pp. 45-65
- VIA CAMPESINA (2002) *Histórico, linhas políticas internacionais e projeto popular para a agricultura brasileira*. São Paulo, junho.