



Revista Brasileira de História

ISSN: 0102-0188

rbh@edu.usp.br

Associação Nacional de História

Brasil

Mendes Pereira, João Márcio; Fajardo, Darío  
A “reforma agrária assistida pelo mercado” do Banco Mundial na Colômbia e no Brasil  
(1994-2002)  
Revista Brasileira de História, vol. 35, núm. 70, 2015, pp. 1-24  
Associação Nacional de História  
São Paulo, Brasil

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26342977002>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

# A “reforma agrária assistida pelo mercado” do Banco Mundial na Colômbia e no Brasil (1994-2002)

*The World Bank’s ‘Market Assisted Land Reform’ in Colombia and Brazil (1994-2002)*

João Márcio Mendes Pereira\*

Darío Fajardo\*\*

## RESUMO

O artigo analisa a implantação da “reforma agrária assistida pelo mercado” (RAAM) do Banco Mundial na Colômbia e no Brasil. Mostra que a RAAM foi concebida e implementada como um modelo contrário às reformas agrárias redistributivas, baseadas na desapropriação de terras pelo Estado. Também analisa os resultados da RAAM nos dois países, argumentando que a sua função principal não foi econômica, mas sim política, ao ajustar a política agrária à agenda neoliberal e servir como instrumento para esvaziar a luta popular pela democratização da estrutura agrária em sociedades altamente desiguais.

Palavras-chave: Banco Mundial; reforma agrária; mercados de terras.

Este artigo analisa a implantação da reforma agrária assistida pelo mercado (*market-assisted land reform*, RAAM) na Colômbia e no Brasil. Impulsionada pelo Banco Mundial (BM) em diversos países a partir de 1994, a

## ABSTRACT

The article analyzes the implementation of the World Bank’s ‘market-assisted land reform’ in Colombia and Brazil. It shows that MALR was designed and implemented as a model opposed to redistributive agrarian reform, based on the disappropriation of private lands by the state. It also analyzes the results of MALR in the two countries, arguing that its principal function was not economic, but rather political, to adjust agrarian policy to the neoliberal agenda and serve as an instrument to undermine the popular struggle for the democratization of the agrarian structure in highly unequal societies.

Keywords: World Bank; agrarian reform; land markets.

\* Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Programa de Pós-Graduação em História. Seropédica, RJ, Brasil. joaomarcio1917@gmail.com<sup>1</sup>

\*\* Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colômbia. dafamon7@gmail.com<sup>2</sup>

RAAM foi um dos componentes centrais da agenda de neoliberalização das políticas agrárias e das relações sociais no campo promovida pela instituição. Direcionada a países com altos índices de concentração fundiária e tensões sociais significativas no campo, tinha o objetivo de substituir a reforma agrária redistributiva, baseada na expropriação (sem indenização) ou na desapropriação (com indenização abaixo do preço de mercado), por relações de compra e venda de terras entre agentes privados. A RAAM foi objeto de debates e embates intensos travados em escala internacional em torno da sua experimentação. Tomá-la como objeto de investigação possibilita compreender muitos dos argumentos que nos últimos 20 anos têm moldado a discussão sobre o escopo, os instrumentos e os meios de financiamento da reforma agrária na América Latina.

A Colômbia foi o primeiro país a institucionalizar a RAAM como modelo de acesso à terra sintonizado com o neoliberalismo. Esse caso pioneiro foi logo seguido em 1995 pela África do Sul e, em 1997, pelo Brasil. Uma década após o seu início, a RAAM havia sido implantada, sob diferentes formatos, em países como Guatemala, Filipinas, Maláui, Honduras, México e El Salvador. De fato, em poucos anos uma onda de políticas agrárias de novo tipo havia se estabelecido internacionalmente.

As experiências aqui discutidas foram as mais relevantes na América Latina, pois serviram como vitrines para o BM difundir a RAAM para outros países. Deve-se ressaltar que, desde o final dos anos 1940, Brasil e Colômbia têm figurado entre os cinco maiores clientes do BM na região e entre os principais em escala global.

O texto não se propõe a analisar ou comparar a configuração complexa da questão agrária nos dois países, nem tampouco o conjunto das relações cambiantes entre ambos os Estados nacionais e o BM. O objetivo consiste em analisar a RAAM nos dois casos de maior peso na região e estabelecer algumas comparações relevantes. A interpretação enfatiza a dimensão política dos processos sociais.

Inicialmente, o trabalho discute as razões que levaram o BM a promover uma agenda agrária naquele período e quais eram os seus componentes. Depois, analisa os pressupostos e a racionalidade política do seu principal item: a RAAM. A seguir, sintetiza os argumentos do BM para legitimá-la e aborda a intencionalidade política que orientou a sua formulação e implantação na Colômbia e no Brasil. Por fim, avalia o desempenho dessa política pública nos dois países. O trabalho se baseia em documentos oficiais e pesquisas empíricas, algumas delas financiadas pelo próprio BM.

## A OFENSIVA DA AGENDA AGRÁRIA NEOLIBERAL

No início dos anos 1990, o diagnóstico de altos funcionários do BM era de que a liberalização dos mercados de trabalho, terra e crédito havia avançado muito pouco na década anterior em comparação com o ajuste macroeconômico e fiscal. Foi então que o BM iniciou o seu reengajamento em assuntos agrários, depois de uma década tendo praticamente abandonado temas ligados à propriedade da terra e ao desenvolvimento rural. Algumas razões explicam esse redirecionamento.

A primeira era a de que, para o BM, o fim da guerra fria abria a possibilidade de abordar problemas associados à concentração fundiária de forma puramente técnica (Deininger; Binswanger, 1999, p.248). Segundo essa visão, diferentemente dos anos 1960 e 1970, quando a disputa pela realização de reformas agrárias estaria associada a ideologias “revolucionárias”, a derrocada da União Soviética teria inaugurado uma nova fase, na qual a questão agrária poderia ser tratada de modo pragmático e “sem ideologia”.

A segunda razão tem a ver com o potencial disruptivo que o acúmulo de conflitos agrários poderia provocar em países do Sul global (Binswanger; Deininger, 1993). Publicado em 2003, o principal relatório do BM sistematizou uma década de reflexão sobre o tema e prescreveu a criação de mecanismos voltados para evitar ou reduzir o impacto de disputas sobre a posse e a propriedade da terra rural, argumentando não apenas que muitos dos conflitos políticos mais importantes vividos por diversas sociedades no século XX tiveram raízes em lutas por terra (por exemplo, Guatemala, Colômbia e El Salvador), mas também que a resolução de conflitos agrários havia sido crucial para viabilizar os acordos de paz que puseram fim a longas guerras civis (por exemplo, Moçambique, Etiópia, Camboja e Nicarágua). Tal preocupação esteve na raiz da retomada do tema da reforma agrária pelo Banco Mundial (WB, 2003a, p.151).

A terceira razão tem a ver com a institucionalização do combate à pobreza extrema na arena internacional. Em função do impacto socialmente regressivo das políticas de ajuste, o BM (1997a) passou a prescrever em alguns casos a distribuição de terra como meio mais barato para aliviar a pobreza rural.

Por fim, o BM (WB, 1997a) foi um dos protagonistas da transição das sociedades do Leste Europeu e da antiga União Soviética ao capitalismo neoliberal, priorizando a privatização da estrutura agrária na sua assistência técnica e financeira durante os anos 1990.

A política agrária do BM (WB, 1997a; 2003a) orientou-se para a conversão plena da terra rural em mercadoria, promovendo três linhas de ação: estimular

relações comerciais de compra e venda e arrendamento; acelerar a privatização de direitos de propriedade em terras públicas, comunais e coletivas; e superar a informalidade dos direitos de propriedade, assegurando a titulação privada.

Para viabilizar tal agenda, o BM, mediante assistência técnica e/ou financeira, induziu a promoção de novos mecanismos de gestão fundiária, buscando traduzir a agenda mais ampla de reforma do Estado para o repertório de políticas públicas de desenvolvimento rural. Na América Latina, os temas centrais dessa agenda foram a desfederalização da política de terras, a criação de parcerias público-privadas para a gestão fundiária e a titulação privada. Ademais, o BM preconizou a revisão da legislação, em particular naqueles países que haviam realizado reformas agrárias, a fim de eliminar qualquer restrição legal a relações de arrendamento e compra de terras.

## A RAAM NO PAPEL

A RAAM foi um item central da agenda agrária do BM nos anos 1990. O livro organizado por Van Zyl et al. (1996) condensa a discussão teórica que fundamentou a proposta de RAAM. O cerne do debate girava em torno da centralidade dos “mercados de terra”. Com base no neoinstitucionalismo neoclássico, a concentração da propriedade da terra, os usos diferenciados do solo, a exploração dos recursos naturais e a desigualdade de renda e riqueza no campo – ou seja, questões fundamentais sobre o que se produz, como e para quem – deixaram de ser abordados da perspectiva das relações de poder existentes na sociedade, e passaram a ser lidos como problemas ligados ao funcionamento dos mercados de terra e das instituições. Segundo esse enfoque, as “imperfeições” dos mercados e as “distorções” provocadas por políticas macroeconómicas e setoriais “erradas” (protecionismo, crédito subsidiado dirigido, isenção de impostos, câmbio administrado etc.) inibiriam a alocação de terras dos produtores menos eficientes para os mais eficientes.<sup>3</sup> Diante disso, o Estado deveria abandonar os papéis de provedor e executor e se limitar a garantir as “regras do jogo” – as instituições – que facilitassem as relações de mercado. Além disso, o novo modelo também combinava o individualismo metodológico à ideia de *homo economicus*, pressupondo uma racionalidade individual maximizadora que se impõe conforme os incentivos “corretos”.

Não por acaso, o pressuposto da RAAM era o da falência histórica do que os próprios economistas do BM denominaram de “reforma agrária conduzida pelo Estado” (*state-led land reform*). Considerado um modelo discricionário, confiscatório, conflitivo e inviável politicamente em regimes democráticos

– por se basear no instrumento da desapropriação e na indenização (quando existente) aos proprietários de terra por meio de títulos da dívida agrária –, tal modelo seria também centralizador, burocratizado, paternalista, ineficiente economicamente e ineficaz na redução da pobreza rural.

Sintonizada com os novos tempos, a RAAM seria um modelo “voluntário” e “negociado” (Burki; Perry, 1997, p.95), baseado no princípio de que vende e compra terras quem quer. Por isso, a rigor, consistia numa transação comercial entre agentes privados financiada pelo Estado, o qual seria responsável também por subsidiar investimentos em infraestrutura produtiva e gastos com assistência técnica. Quanto menor fosse o preço pago pela terra (empréstimo), maior seria o subsídio disponível para investimento, e vice-versa. Os vendedores seriam pagos previamente em dinheiro a preço de mercado, enquanto os compradores, organizados em associações comunitárias, assumiriam os custos da aquisição da terra e os demais custos de transação.

Que vantagens esse modelo oferecia? Primeira, estimularia a barganha mercantil entre compradores (interessados em pagar menos) e vendedores (interessados em ganhar mais) em torno do preço da terra, reduzindo os custos totais da reforma. Segunda, não “penalizaria” economicamente os proprietários de terra, razão pela qual eliminaria disputas judiciais sobre o valor das indenizações. Terceira, por ter caráter voluntário, descentralizado e pouco burocrático, favoreceria a participação e a autonomia dos beneficiários. Quarta, incentivaria o desenvolvimento econômico dos camponeses, ao prever o planejamento das atividades produtivas *antes* da compra da terra, fornecer subsídios para tal fim e estimular o associativismo. Quinta, dinamizaria os mercados de terra, contribuindo para formalizar os direitos de propriedade, e também os mercados financeiros rurais, na medida em que os novos proprietários, com títulos seguros como garantia, seriam elegíveis a empréstimos bancários (cf. Van Zyl et al., 1996).

Para que a RAAM pudesse funcionar, seria necessário aumentar a oferta mercantil de terras e baixar o seu preço. Para tanto, seis ações complementares eram consideradas vitais: *a*) a eliminação de subsídios, isenções fiscais e tarifas de proteção que privilegiavam grandes proprietários e, ao lado da inflação, contribuíam para elevar o preço da terra acima da sua rentabilidade agrícola; *b*) o fim de qualquer restrição legal a relações de compra e arrendamento de terra; *c*) algum tipo de tributação fundiária, a fim de desestimular a subutilização e a especulação; *d*) segurança jurídica dos direitos de propriedade da terra, mediante titulação privada sistemática; *e*) criação ou melhora dos sistemas de informação de mercado, a fim de orientar os agentes econômicos sobre

preços e características dos imóveis; *f)* redução dos custos de transação, mediante simplificação administrativa e jurídica (cf. Van Zyl et al., 1996).

## A RAAM NA COLÔMBIA: CONTEXTO, INTERESSES E MOTIVAÇÕES

Nos anos 1960, havia um temor por parte do *establishment* americano em relação aos processos políticos em curso no campo latino-americano. Ante esse panorama, o governo americano desenhou a Aliança para o Progresso, nela combinando a promoção do desenvolvimento capitalista com a doutrina da contrainsurgência. A guerra civil na Colômbia já se arrastava, com altos e baixos, havia décadas, e tinha como um dos seus ingredientes “a maior mobilização armada de camponeses na história recente do hemisfério ocidental, com a possível exceção de determinados períodos da revolução mexicana” (Hobsbawm, 1968, p.226).

Nesse cenário, a estratégia do governo consistiu em manter severas restrições à participação política e ao sindicalismo, assim como a sobreproteção fiscal e comercial em favor de industriais e latifundiários. Ademais, por meio da Lei 135, de 1961, o governo iniciou uma reforma agrária preventiva, figurando como vitrine da Aliança para o Progresso (García, 1973). Porém, logo a classe dominante nacional se sentiu ameaçada diante dos primeiros passos da lei e, após 12 anos, a tímida reforma agrária foi substituída por uma política de colonização nas selvas.

Quanto à contrainsurgência, círculos político-militares americanos desenharam uma estratégia de guerra preventiva, o Plano LASO (*Latin American Security Operation*), para aplicá-la contra os camponeses em resistência junto à Lei 135. Com isso, aprofundaram-se os conflitos armados no país, dando origem a organizações como o Ejército de Liberación Nacional (ELN), as Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) e o Ejército Popular de Liberación (EPL), as quais se estenderiam por distintas regiões do país nos anos seguintes, assim como o paramilitarismo contrainsurgente (Restrepo, 2009; Peña, 2014; González, 2014).

Ao longo da década de 1980, a agenda neoliberal se consolidou na América Latina, desdobrando-se numa catarata de reformas constitucionais, uma das quais teve lugar na Colômbia. Foi nesse contexto que teve lugar a edição da Lei 160 de 1994, elaborada para aplicar os mecanismos da RAAM. Por essa via se propôs redistribuir terras. Ocorre que a questão agrária havia se modificado com o narcotráfico, iniciado na década de 1970. Estimados poucos anos depois entre 4 e 6 bilhões de dólares anuais (Chernick, 2008), os recursos dessa

atividade vinham sendo legalizados mediante reformas fiscais e canalizados para a construção civil e a compra de extensas propriedades rurais, agudizando a já elevada concentração fundiária, aumentando os custos da produção agrícola e restringindo a sua realização nos mercados internacionais. Enquanto isso, as demandas camponesas eram parcamente respondidas por programas de desenvolvimento rural orientados à produção agrícola e por serviços sociais precários em áreas de colonização.

Com as reformas neoliberais, tornou-se necessário enfrentar a problemática agrária, dada a sua incidência nos custos de produção e na competitividade agrícola. A esses fatores pretendeu responder a Lei 160, cujo propósito central era então o de adequar o setor agrário à abertura comercial e à globalização. A transformação do regime de propriedade seria impulsionada mediante a “dinamização dos mercados de terras”, seguindo a agenda mais ampla de privatização e redução do papel do Estado na área social e nas políticas setoriais.

O desenho da Lei 160 foi orientado por uma equipe do BM e precedido por um importante estudo patrocinado pela FAO (1994), que advertia não existir um mercado integrado nacional de terras, mas sim mercados altamente “imperfeitos” cujas características eram a alta informalidade, a assimetria de informações entre os agentes, a segmentação das transações (de pequenas propriedades entre pequenos proprietários e de grandes propriedades entre grandes proprietários) e a existência de vastas áreas do território sujeitas a distintas formas de controle (econômico, político ou militar, ligado a guerrilhas de esquerda ou grupos paramilitares de direita). Por sua vez, os problemas estruturais do regime de propriedade no país haviam sido abordados por uma equipe de especialistas do BM (Binswanger et al., 1995), cujo trabalho evidenciava que, longe de se haver reduzido a concentração da propriedade da terra, prosseguia a tendência à monopolização (WB, 2004). Tal dinâmica resultava tanto do desenvolvimento capitalista como das particularidades da sociedade colombiana, entre as quais se destacavam as relações entre o latifúndio e o poder político, bem como a incidência do narcotráfico e da violência nessas relações (Kalmanovitz; López, 2006, p.338-341).

O discurso oficial abria a expectativa de que um novo tipo de reforma agrária, realizada mediante reduzida intervenção do Estado e dinamizada pelo mercado de terras impulsionado pela nova lei, diminuiria a concentração da propriedade e os custos da terra, tornando a agroexportação colombiana mais competitiva. Ao mesmo tempo, a possibilidade de acesso à terra por meio de transações de mercado subsidiadas pelo Estado atrairia o interesse de trabalhadores rurais sem terra e camponeses pobres, diminuindo a gravitação social

das guerrilhas, das organizações sindicais e dos movimentos sociais do campo, os quais reclamavam uma reforma agrária profunda no país. A RAAM, portanto, prestava-se a objetivos econômicos e políticos.

## A RAAM NO BRASIL: CONTEXTO, INTERESSES E MOTIVAÇÕES

Em 1994, o governo federal implantava o Plano Real, orientado por um modelo mais amplo de estabilização e reestruturação econômica que combinava o uso da taxa de câmbio no combate inflacionário com abertura comercial, desregulação financeira, desindexação da economia, ajuste fiscal e privatização de empresas públicas.

Para o BM (WB, 1995), o Plano Real deterioraria as condições de vida no campo, exigindo, em contrapartida, a criação de programas sociais compensatórios. Ao mesmo tempo, abria uma oportunidade histórica para estabelecer o mercado de terras como mecanismo central de redução da pobreza rural.

A introdução da RAAM no Brasil se deu com o projeto “Reforma Agrária Solidária”, uma experiência pequena iniciada no Ceará, mediante empréstimo do BM, com o objetivo de financiar a compra de terras para aliviar os impactos do ajuste macroeconômico no meio rural. Iniciado em abril de 1997, financiou a compra de 44 imóveis por 694 famílias em um ano. Houve aumento do preço da terra onde o projeto foi implantado (Brandão, 2000). Dessa experiência nasceu poucos meses depois o Projeto-Piloto Cédula da Terra (PCT), abarcando cinco estados (Maranhão, Ceará, Bahia, Pernambuco e norte de Minas Gerais), a partir de novo empréstimo do BM.

A proposta de RAAM, portanto, foi introduzida no Brasil como uma ação compensatória voltada para aliviar o impacto socialmente regressivo da liberalização econômica. Mas não só. Politicamente, o objetivo do governo federal era diminuir a pressão provocada pelo aumento das ocupações de terra, organizadas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST):

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

Recorde-se que, no início do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o programa de reforma agrária tinha um perfil assistencialista e estava

subordinado ao Comunidade Solidária.<sup>4</sup> Entretanto, três fatores alteraram radicalmente a conjuntura agrária.

O primeiro foi a repercussão alcançada pela violência policial em Corumbiara, em agosto de 1995, e, principalmente, em Eldorado dos Carajás, em abril de 1996. No primeiro, dez trabalhadores foram mortos e, no segundo, 19. Ambos os episódios alimentaram protestos contra a violência no campo e a favor da reforma agrária.

O segundo fator, já mencionado, foi o aumento das ocupações de terra em quase todo o país. Em particular, ganharam visibilidade as ocupações no Pontal do Paranapanema – região marcada pela grilagem de terras públicas localizada no estado de São Paulo, o mais rico e industrializado do país.

O terceiro fator foi a realização bem-sucedida da “Marcha Nacional por Reforma Agrária, Emprego e Justiça”. Organizada pelo MST, a marcha durou 3 meses e saiu de três pontos do país, chegando à capital em 17 de abril de 1997, um ano depois do “massacre” em Eldorado dos Carajás. Apesar do descaso das autoridades e da campanha de desqualificação da mídia, a marcha conseguiu aglutinar a insatisfação popular contra as políticas neoliberais, reunindo cerca de cem mil pessoas em Brasília.

A repercussão dos conflitos agrários e da violência no campo, combinada com o aumento das ocupações de terra, levaram o governo brasileiro a implementar o PCT (WB, 1997b, p.7). Segundo os seus operadores, a introdução da RAAM desligaria a conexão entre ocupações e desapropriações e permitiria ao Estado tão somente financiar relações de mercado entre trabalhadores e proprietários (WB, 2003b, p.127). Selecionou-se, então, a região com a maior concentração de pobreza rural do país, na qual o BM já operava havia mais de 20 anos, a fim de que a implantação fosse rápida. O objetivo era financiar a compra de terras por 15 mil famílias em 4 anos e, a partir daí, legitimar a extensão da RAAM em escala nacional (WB, 1997c, p.7).

O PCT sofreu oposição do MST e da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), sendo identificado como parte da retirada do Estado nas questões sociais e incapaz de atender à demanda por terras rurais, estimada na época em 4,8 milhões de famílias potenciais.

## A RAAM NA PRÁTICA: O CASO DA COLÔMBIA

Iniciada em 1994, a RAAM tinha como meta financiar a compra de terras por 75 mil famílias em 4 anos. Porém, no final de 1997, apenas 17.058 haviam sido financiadas (Höllinger, 1999, p.162), levando o BM a qualificar a sua

execução como “desapontadoramente lenta” (Deininger, 2000, p.218). Para o BM, o caso da Colômbia apresentava falhas na implantação do novo modelo em três aspectos.

Em primeiro lugar, pela Lei 160 destinava-se um montante muito elevado de subsídio, cerca de 70% do custo total da terra, podendo chegar à quantia máxima de 21 mil dólares. Isso por si só era visto pelo BM como um problema, agravado pelo fato de que tal subsídio incidia apenas sobre a compra da terra, deixando de fora os investimentos produtivos. Os restantes 30% necessários para a compra do imóvel viriam de recursos próprios ou de empréstimos junto a bancos públicos ou privados. Segundo Deininger (2000, p.219), o subsídio elevado havia estimulado o conluio entre vendedores e compradores e levado à sobrevalorização das transações imobiliárias, de modo que, na média, o preço das terras compradas via RAAM havia sido *mais alto* do que o preço pago pela via desapropriação. A prática sistemática de sobrepreço também foi detectada por Höllinger (1999) e Mondragón (2003).

A RAAM foi bem recebida por proprietários de terras e suas entidades de representação, interessados na renda fundiária viabilizada pelo elevado subsídio oferecido exclusivamente para a compra de terras. Para Deininger (2000, p.219), o subsídio deveria ser diminuído e oferecido também para investimentos produtivos.

Em segundo lugar, houve a necessidade de rebaixar o teto de renda para ingresso no programa em um terço, a fim de focalizá-lo nos mais pobres (Deininger, 2000, p.219).

Em terceiro lugar, a RAAM inicialmente seguiu um padrão centralizado de decisão e execução sob responsabilidade do Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora). O resultado foi o baixíssimo grau de descentralização operativa, socialização de informações, participação social e envolvimento do setor privado na prestação de serviços e na concessão de crédito (Deininger, 2000, p.220).

Segundo o BM, a vinculação ao Incora era uma das razões da “resistência” que a implementação da RAAM havia sofrido dentro do aparelho estatal (Deininger, 2000, p.218). Tal situação teria colocado o BM numa situação difícil, na medida em que a implantação da RAAM dependia de recursos públicos administrados por uma burocracia central descrita como ineficiente, corporativa e refratária a inovações.<sup>5</sup>

Ademais, a elaboração de projetos produtivos antes da aquisição de terras não havia ocorrido, o que, segundo Deininger (2000, p.224), comprometia toda a racionalidade do programa. Na prática, essa situação refletia a ausência

de autonomia e protagonismo dos que ingressavam no programa como compradores:

Sem uma clara compreensão do potencial econômico das unidades produtivas a serem estabelecidas, do retorno esperado e das opções alternativas (dentro e fora do programa de reforma agrária), a capacidade dos beneficiários de se engajarem em uma barganha significativa foi muito reduzida. Era simplesmente natural que o Incra assumisse a liderança na negociação com o proprietário da terra... (Deininger, 2000, p.224)

Os baixíssimos resultados da RAAM na Colômbia forçaram o governo a promover ajustes. Assim, em 1997, a partir de um empréstimo do BM, iniciou-se um projeto-piloto em cinco municípios.<sup>6</sup> De acordo com Deininger (2000), o objetivo era: *a*) formular um “plano municipal de reforma agrária”, responsável por identificar situações em que a possível oferta de terras fosse três vezes superior à demanda potencial, a fim de que um mercado fundiário competitivo pudesse ser criado sem risco de sobrevalorização do preço da terra, como havia ocorrido; *b*) buscar parcerias em escala local com ONGs que prestassem serviços de assistência técnica e instituições financeiras privadas dispostas a financiar os agricultores; *c*) criar novos procedimentos para a seleção dos beneficiários, os quais incluíam maior publicidade sobre o projeto, cadastro local dos pretendentes e aplicação de questionários sobre sua experiência agrícola e situação socioeconômica; *d*) formular projetos produtivos *antes* da aquisição da terra, a fim de orientar os potenciais beneficiários acerca das potencialidades econômicas do novo negócio, e somente após essa fase os pretendentes passariam à pré-seleção das propriedades; *e*) monitorar e avaliar o impacto dos projetos.

A introdução dessas modificações revelou, segundo a avaliação do BM, a falta de “experiência” e “capacidade” dos beneficiários selecionados para desempenharem as tarefas inerentes a uma “reforma agrária negociada” (Deininger, 2000, p.224-225). Mediante tal diagnóstico, o BM iniciou um treinamento para “aspirantes pré-selecionados”. A colaboração dos proprietários de terra foi decisiva para o projeto-piloto; afinal, “eram a parte mais ansiosa para que avançasse” (Deininger, 2000, p.233).

Mesmo com todas as mudanças operacionais, indicações do próprio BM desautorizavam qualquer tipo de euforia. Apesar de ser um projeto minúsculo realizado em cinco municípios, a grande maioria dos beneficiários logo se

encontrou em situação de inadimplência crônica (Deininger, 2001, p.89; WB, 2003a, p.147).

As organizações camponesas tiveram pouca influência na aprovação da Lei 160 em 1994. Segundo Höllinger (1999, p.161-168), no ano anterior elas haviam apresentado um projeto de lei de reforma agrária (nº 203), que acabou sendo arquivado pelo Congresso. Somente depois de uma mobilização ampla é que o governo federal as incorporou nas negociações que resultaram na Lei 160. Por pressão delas, o subsídio subiu de 50% para 70% do preço da terra – o que também era do interesse do patronato rural –, mas outras demandas não foram aceitas, como a definição de um orçamento nacional fixo e o estabelecimento de um teto para impedir o aumento do preço da terra. Mesmo rechaçando a RAAM e defendendo uma reforma agrária redistributiva sob responsabilidade do Estado, diversas organizações camponesas atuaram, na prática, como intermediárias nas transações de terras. Foi o caso, por exemplo, da Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) e outras de base local, concorrentes entre si.

## A RAAM NA PRÁTICA: O CASO DO BRASIL

Apesar das críticas do MST e da Contag, o PCT teve início em dezembro de 1997 e, 2 anos depois, contabilizava nos cinco estados o financiamento de 6.798 famílias (Buainain et al., 1999, p.56). A avaliação preliminar contratada pelo governo federal e paga pelo próprio BM mostrou que o projeto foi iniciado num período de seca, convertendo o acesso à terra num meio de sobrevivência imediata (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, numa conjuntura de repressão às ocupações de terra. A referida pesquisa foi clara:

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 ... Os entrevistados reproduzem o discurso oficial da reforma agrária solidária, sem conflitos e em parcerias. (Buainain et al., 1999, p.27 e 271)

Além disso, houve uma dupla pressão para acelerar a execução do PCT proveniente do BM e dos governos estaduais e federal. Assim, mais da metade dos 223 projetos contabilizados em janeiro de 1999 havia sido implantada no segundo semestre de 1998 (Buainain et al., 1999, p.15), quando confluíram o acirramento da disputa eleitoral, o aumento do número de ocupações de terra e a eclosão de saques de alimentos no Nordeste (Carvalho Fº, 2001, p.208).

Enquanto isso, a maioria governista aprovou no Congresso em fevereiro de 1998 a criação do Banco da Terra, por meio da Lei Complementar 93. Tratava-se de um fundo público capaz de captar recursos de diversas fontes, inclusive internacionais, para financiar a compra de terras por trabalhadores rurais. Ou seja, sem qualquer avaliação sobre as experiências em curso e contra a posição de *todas* as organizações nacionais de trabalhadores rurais, o Congresso aprovou a criação de um instrumento capaz de implantar a RAAM em todo o país. O BM também trabalhou para isso ao apoiar o governo federal e prometer a liberação de vultosos empréstimos (WB, 2001, p.341).

A criação do Banco da Terra foi lida pelas organizações que compunham o Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo<sup>7</sup> como um sinal de que estava em marcha a substituição da reforma agrária pela RAAM. Reforçava esse diagnóstico o declínio sensível do orçamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Inca) para as desapropriações. Assim, ao longo de 1998, o Fórum priorizou a luta contra o PCT e o Banco da Terra, denunciando ao Ministério Público Federal suspeitas de superfaturamento e corrupção na compra de terras por intermédio do PCT e encaminhando uma solicitação de investigação ao Painel de Inspeção do BM<sup>8</sup> (Fórum, 1998a; 1998b).

O Painel acatou a solicitação do Fórum e enviou no início de 1999 representantes ao Brasil, os quais visitaram áreas do PCT na Bahia e em Pernambuco. A legitimidade de tais visitas foi questionada pelo Fórum, sob a alegação de que haviam sido forjadas as condições para que não aparecessem falhas (Wolff; Sauer, 2001). Em maio de 1999, o Painel julgou improcedentes os argumentos do Fórum e não recomendou à diretoria do BM a investigação solicitada. Na ocasião, o BM chegou a desqualificar a representatividade das organizações que compunham o Fórum, considerando suas reivindicações de caráter “filosófico” (Inspection Panel, 1999a).

Logo depois, o governo federal liberou documentos ao Fórum sobre a implantação do PCT. Esse material apontava inúmeras irregularidades e indícios de corrupção, como: *a)* compra de terras passíveis de desapropriação; *b)* aumento do preço da terra e compra de áreas acima do preço pago pelo Inca

por meio de desapropriação; *c*) má qualidade das terras adquiridas; *d*) existência de laudos técnicos (que deveriam orientar a negociação do preço da propriedade) assinados após a data da compra da terra ou em branco; *e*) venda de vários imóveis de um mesmo proprietário (Wolff; Sauer, 2001).

Com base nessa documentação, o Fórum solicitou nova investigação ao Painel em agosto de 1999. Quatro meses depois, outra resposta negativa. Porém, dessa vez, ela desconsiderou o mérito do argumento e afirmou que o Fórum não havia cumprido todos os procedimentos para tornar o pedido elegível, como, por exemplo, esgotar todos os canais de diálogo com o governo brasileiro (Inspection Panel, 1999b).

Apesar dessas derrotas, a ação do Fórum foi crucial para bloquear o empréstimo que o BM faria ao governo federal para financiar o Banco da Terra em todo o país (WB, 1999, p.3). Criou-se um impasse, na medida em que a implantação da RAAM em escala nacional não encontrava respaldo político suficiente. Além do apoio de *todas* as entidades patronais, havia apoio apenas local de sindicatos de trabalhadores rurais no Nordeste, da Força Sindical no estado de São Paulo e das federações sindicais dos estados do Sul, cuja bandeira central nunca foi a luta por terra, mas sim políticas favoráveis à agricultura familiar. Porém, as principais organizações nacionais articuladas no Fórum eram contra.

Essa unidade foi rompida quando a Contag decidiu negociar a criação de um novo programa – o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural (CFCP), semelhante aos anteriores, porém com algumas modificações –, permitindo que o empréstimo, até então não aprovado pela diretoria do BM, fosse autorizado. Desse modo, o BM não financiou o Banco da Terra, e sim o CFCP.

A partir de então, a Contag continuou a vincular o PCT e o Banco da Terra à RAAM, mas passou a diferenciá-los do novo CFCP, considerando-o apenas um programa de crédito fundiário complementar à reforma agrária. Ao mesmo tempo, o CFCP proibiu a compra de áreas passíveis de desapropriação e, mais importante, criou mecanismos de participação e cogestão por sindicatos de trabalhadores rurais. Com a criação do CFCP, a luta contra a RAAM saiu da pauta do Fórum.

## COMPARAÇÕES E AVALIAÇÃO

Em termos teórico-metodológicos, a relação do BM com os Estados nacionais e as autoridades subnacionais não deve ser vista como mera imposição externa. Embora existam formas e mecanismos de pressão diferenciados

acionados pelo BM conforme as circunstâncias, a atuação da entidade historicamente se deu em meio a uma densa e crescente rede de relações que envolve agentes nacionais e internacionais públicos, privados, não governamentais, filantrópicos e empresariais, os quais, com meios e níveis de gravitação distintos, apoiam, propõem, adaptam, barganham e veiculam as ideias e prescrições da instituição. Dessa perspectiva, a eficácia das ações do BM necessita da construção de visões de mundo e interesses mútuos e depende de pontos de sustentação e difusão, tanto dentro como fora dos espaços nacionais. Os Estados clientes não são iguais nem são vítimas da instituição.

Isto posto, a implantação da RAAM variou segundo particularidades nacionais que envolvem a correlação de forças políticas, as contradições da liberalização econômica, a inserção externa das economias, as prioridades variáveis dos governos, constrangimentos orçamentários e a relação entre governo federal e esferas subnacionais, entre outros aspectos. Assim, pode-se comparar as experiências colombiana e brasileira de acordo com o seu grau de correspondência às diretrizes da RAAM. No grau máximo, os governos dos dois países: *a*) adotaram políticas de natureza voluntária e mercantil, método descentralizado de execução e privatização da prestação de serviços; *b*) buscaram legitimar a adoção da RAAM mediante uma crítica ao “modelo desapropriacionista”; *c*) adotaram tetos de renda como critério para acesso ao financiamento, buscando focalizá-lo nos segmentos mais pobres da população rural; *d*) estimularam o associativismo como critério de acesso aos programas; *e*) subordinaram a política agrária à agenda neoliberal, ajustando-a aos imperativos do ajuste fiscal, da descentralização e da privatização, e rebaixaram o seu *status*, inserindo-a no rol de políticas compensatórias; *f*) internalizaram a RAAM por meio da promulgação de leis.

Num grau intermediário, constata-se que: *a*) o arrendamento de terras adquiridas pela RAAM foi legalmente proibido na Colômbia, mas não no Brasil, embora tais relações não tenham sido estimuladas; *b*) no Brasil, pôde-se acessar financiamento por associações (PCT e CFCP) ou individualmente (Banco da Terra), mas na Colômbia apenas por associações; *c*) somente o Brasil adotou uma combinação variável de empréstimos e subsídios; na Colômbia o subsídio era fixo e cobria 70% do preço da terra, e nenhum subsídio foi autorizado para investimentos produtivos; *d*) no Brasil, a RAAM operou como algo separado e em concorrência direta com o programa de reforma agrária, enquanto na Colômbia – por pressão do Incra, e não do BM –, o instrumento da desapropriação figurou na Lei 160/94 como última opção, caso fracassassem as negociações de mercado.

Por fim, alguns componentes da RAAM sequer saíram do papel. Os dois países não adotaram nem a tributação progressiva, nem a titulação privada sistemática. Tampouco se criou um aparato descentralizado de informações de mercado e registro de terras. Ou seja, os mecanismos de apoio considerados necessários para o aumento da oferta de terras e a queda do seu preço, bem como a segurança jurídica dos direitos de propriedade, ficaram no nível das recomendações. Também em nenhum país a RAAM foi inserida numa estratégia ampla e efetiva de desenvolvimento rural.

Os dois países realizaram operações de empréstimo com o BM, embora em proporções bastante distintas: para o Brasil, 90 milhões de dólares em 1997 para o PCT e 218,2 milhões de euros em 2001 para o CFCP, com a possibilidade de um adicional até 2012 que totalizaria 1 bilhão de dólares, com igual contrapartida nacional; para a Colômbia, 50 milhões de dólares em 1996. De todos os países que implantaram a RAAM, o Brasil foi, de longe, o que mais tomou empréstimos do BM para isso e, também, onde ocorreu a oposição política de maior visibilidade internacional.

Na Colômbia, o desenho da Lei 160 respondeu, fundamentalmente, aos interesses do patronato rural. Em primeiro lugar, porque a lei ofereceu uma saída voluntária do setor agropecuário aos proprietários com dificuldades financeiras ou afetados pelo conflito armado, por meio do alto subsídio para a compra de terra. Em segundo lugar, porque a lei não dispunha de mecanismos efetivos para ampliar a oferta de terras. Não estabelecia a tributação progressiva, e a desapropriação como último recurso, caso a negociação voluntária fracassasse, era cara, lenta e burocratizada, razão pela qual não foi utilizada. Assim, os proprietários podiam decidir se queriam ou não negociar, por quanto tempo e sob quais termos (Höllinger, 1999, p.160). Por tudo isso, a sua posição monopólica no mercado de terras seguiu incólume. Ao invés de contribuir para baixar o preço da terra, o subsídio ajudou a mantê-lo elevado.

Apesar do viés a favor dos proprietários e do empenho do BM e do governo federal em concretizar a RAAM na Colômbia, os resultados alcançados contrariaram as supostas vantagens do modelo e ficaram muito aquém das expectativas pelos seus proponentes e operadores locais. Por quê? Em primeiro lugar, o processo não teve escala, uma vez que, entre 1995 e 2001, foram financiadas tão somente 19.397 famílias, que adquiriram 286.939 hectares (Balcázar et al., 2003, p.312), num universo cuja demanda por terra era estimada em meados dos anos 1990 em cerca de 721 mil famílias, das quais 166 mil de trabalhadores sem terra e 555 mil minifundiárias (Urbina, 1996, p.190). Em segundo lugar, o número de famílias que solicitou acesso ao crédito foi muito

maior do que o número aceito, assim como a demanda foi maior do que a oferta de terras (Mondragón, 2003). Em terceiro lugar, o programa incidiu sobre um segmento restrito do mercado de terras, composto por médios proprietários arruinados pela abertura comercial, e nunca latifundiários, razão pela qual as transações comerciais passaram ao largo das terras de melhor localização e qualidade (Mondragón, 2003; Höllinger, 1999, p.187). Em quarto lugar, parte significativa dos beneficiários caiu em inadimplência, mesmo com a alta taxa de subsídio conferida à compra da terra (WB, 2003c, p.150). Ademais, os preços pagos pela terra foram largamente arbitrados pelos proprietários e por técnicos do Incora, evidenciando a fragilidade política dos campesinos na negociação (Höllinger, 1999, p.191-193). Além disso, a implantação da RAAM levou à sobrevalorização do preço da terra, pelo menos nos 4 primeiros anos, período mais bem documentado (Deininger, 2000; Mondragón, 2003). Por fim, na esmagadora maioria dos casos, a produção agrícola se limitou à subsistência das famílias, sem resultar num mecanismo eficaz de redução da pobreza rural (Borras Jr., 2003, p.382-383).

A alocação de recursos para a RAAM foi significativa apenas entre 1996 e 1998. Depois de 2000, os recursos foram divididos mais ou menos na mesma proporção entre a compra direta pelo governo federal e a RAAM, porém já em níveis bastante reduzidos (Gruszczynski; Jaramillo, 2002). O projeto terminou em 2003 e o BM (WB, 2004) esmoreceu na defesa da RAAM para a Colômbia, mas continuou a insistir no mercado como meio preferencial de acesso à terra por campesinos pobres e trabalhadores sem terra. Ao mesmo tempo, de 2000 em diante, a reforma agrária desapareceu não apenas das políticas públicas para o campo, mas do próprio léxico oficial.

Quanto ao Brasil, as metas do PCT foram cumpridas e 15.267 famílias compraram terras entre julho de 1997 e dezembro de 2002, quando o projeto terminou.<sup>9</sup> Alardeado como “exemplar” pelo BM (WB, 2003c), o Cédula, porém, não chegou a resultados tão animadores assim. Por quê? Em primeiro lugar, a maioria dos imóveis adquiridos estava abandonada ou subutilizada, em razão da seca e da crise da pecuária e das culturas tradicionais (Buainain et al., 1999, p.31). Em segundo lugar, a “demanda” ao projeto foi fortemente condicionada pela seca, pelo empobrecimento e falta de perspectivas de trabalho, pelo direcionamento que agentes do Estado e políticos locais imprimiram a todo o processo, pela criminalização das ocupações de terra e pelo “sonho” do acesso à terra alimentado por trabalhadores rurais pobres (Buainain et al., 1999, p.27; Victor; Sauer, 2002, p.34-35). Em terceiro lugar, os recursos destinados a investimentos produtivos foram consumidos, na maioria dos casos,

como custeio, esgotando-se antes de cobrirem o pacote mínimo de investimentos (Buainain et al., 2003, p.100 e 150). Por fim, as projeções de renda feitas pela avaliação final não indicavam a consolidação de uma agricultura comercial eficiente, e mesmo nos casos considerados mais positivos, mantinha-se a monocultura (Buainain et al., 2003, p.157-170).

Em ambos os países, as organizações patronais rurais se posicionaram a favor da RAAM, por razões políticas e econômicas. Já as organizações do mundo do trabalho criticaram a RAAM desde o início, mas com variações nacionais importantes. Na Colômbia, agremiações sindicais locais participaram da gestão do projeto-piloto de forma marginal. No Brasil, havia organizações sindicais locais favoráveis, mas as principais organizações nacionais se mantiveram em bloco contra a RAAM entre 1997 e 1999, rompendo-se tal unidade em 2000. A comparação evidencia que, nos dois países, em contextos de neoliberalização do campo e criminalização das lutas sociais, houve organizações camponesas locais ou nacionais que avalizaram a RAAM.

Há uma crítica de fundo válida para ambos os casos. No capitalismo, a terra é um fator de produção e um ativo líquido na carteira de investimentos financeiros. Por isso, tanto a sua função produtiva como a sua função especulativa se refletem no preço da terra. Porém, além dos fatores econômicos, existem elementos extraeconômicos relacionados à propriedade agrária, como poder político e prestígio social, que se “capitalizam” no preço da terra e podem ter um peso até maior do que os fatores econômicos. Pode-se dizer, então, que no mercado de terras se cruzam três lógicas distintas: a lógica produtiva (de bens lícitos ou ilícitos), a especulativa e a extraeconômica, determinada por fatores socioculturais e de poder territorial (Höllinger, 1999, p.149). Ocorre que, em termos teóricos, a RAAM se baseia numa visão mercantil da terra rural, como se esta fosse tão somente um fator de produção, uma *commodity*, transacionável como qualquer outra mercadoria. Desconsidera-se que a terra tem um caráter multidimensional, razão pela qual os direitos de propriedade e o controle sobre ela expressam, antes de tudo, relações de poder entre grupos e classes sociais (Borras Jr., 2003). Seguindo essa visão mercantil, a teoria da RAAM afirmava que a brecha entre o preço de mercado e o preço segundo a rentabilidade produtiva seria um fenômeno meramente conjuntural, decorrente de políticas econômicas e setoriais “distorcidas” e instituições “erradas”, e não estrutural. Tal teoria, porém, não explica por que não houve um aumento substancial da oferta de terras no mercado como resposta ao desmonte de mecanismos de proteção à agricultura nacional e à injeção de crédito para a compra de terras. Segundo os pressupostos economicistas da RAAM, havia

“incentivos” diversos para que tal oferta aumentasse. Na verdade, o modelo não levava em conta o peso que o monopólio da propriedade da terra tem no exercício do poder político e na configuração das relações de poder entre grupos e classes em sociedades radicalmente desiguais.

Apesar das imensas diferenças entre as sociedades brasileira e colombiana, as principais pesquisas empíricas realizadas (Höllinger, 1999; Mondragón, 2003; Buainain et al., 1999; 2003; Deininger, 2000; 2001; WB, 2003c; 2004; Victor; Sauer, 2002) mostram que a execução da RAAM em ambas teve características e resultados similares. Com relação à aquisição da terra, os preços pagos pelos imóveis rurais ou não foram tão baixos como se havia projetado (Brasil), ou foram acima do preço pago pela via desapropriação (Colômbia). Além disso, na média, as terras adquiridas eram de baixa qualidade. Assim, pode-se afirmar que a RAAM *premiou* proprietários que, por meio dela, venderam imóveis abandonados, falidos ou mal localizados, recebendo em dinheiro. Ademais, em nenhum dos dois países houve uma oferta substancial de terras no mercado por parte de grandes proprietários endividados, de modo que o perfil predominante dos vendedores se limitou a médios produtores arruinados pelas políticas neoliberais, e não latifundiários. Além disso, a execução dos programas provocou aumentos no preço da terra em muitas localidades, ainda que tal efeito não tenha sido homogêneo nem constante. Os mutuários, por sua vez, tiveram poder desigual na negociação com os proprietários de terra. Por fim, não houve transparência na execução dos programas e ocorreram inúmeras denúncias de corrupção e favorecimento ilegal a proprietários e agentes públicos.

Após a aquisição da terra, o desenvolvimento econômico das famílias também não apresentou resultados melhores. Na prática, a elaboração de projetos produtivos viáveis não se deu antes da compra da terra, como estabelecia a RAAM no papel. Além disso, quando existiu, a assistência técnica foi precária e irregular, dificultando o desempenho produtivo das famílias. De modo geral, os projetos produtivos se caracterizaram por uma agricultura de subsistência, e não por uma agricultura comercial de alta rentabilidade, e nos casos considerados positivos pelo BM no Brasil, reproduziu-se a monocultura. O subsídio concedido se revelou insuficiente para alavancar a produção agrícola, e os mercados de crédito privado permaneceram inacessíveis aos que ingressaram na RAAM.

Por fim, os programas de RAAM não foram inseridos em estratégias amplas de redução da pobreza rural e das desigualdades sociais. Na verdade, seguiram um enfoque único e individualista, centrado no estímulo à demanda

por meio de crédito. Dada a força dos latifundiários na economia, na política e no Estado, nem como último recurso os governos utilizaram a ameaça de desapropriação (com indenização abaixo do preço de mercado) para aumentar a oferta de terras e baixar o seu preço.

## CONCLUSÃO

Durante a década de 1990, a agenda agrária do BM se vinculou à meta-política neoliberal, para a qual privatizar e desregular têm validade universal. Quanto ao principal item dessa agenda, a RAAM, conclui-se que os projetos vinculados a esse modelo na Colômbia e no Brasil não contribuíram para democratizar a estrutura de propriedade da terra rural. Na verdade, a sua implantação se prestou mais a oferecer uma forma politicamente conservadora de acesso à terra frente ao aumento das contradições sociais no campo.

As experiências analisadas puseram em questão o discurso do BM sobre a viabilidade da RAAM como referência para a formulação de programas de acesso à terra em sociedades com elevados índices de concentração fundiária. Como toda política pública, a RAAM poderia ser melhorada tecnicamente – por exemplo, aumentando-se os mecanismos de participação e transparência, baixando-se taxas de juros etc. Porém, o modelo tem contradições e limites insolúveis, como a dependência em relação à 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. Além disso, pautado pela ideia de *homo economicus* e por uma visão economicista da terra, o modelo pressupõe que a especulação fundiária seja algo meramente conjuntural, e não estrutural, razão pela qual não oferece instrumentos para compreender – e atacar – as formas pelas quais as relações de poder configuraram a propriedade da terra em sociedades altamente desiguais.

Não por acaso, nos dois países, os movimentos sociais do campo seguem reclamando desde então a promoção de uma reforma agrária profunda, que democratize a estrutura fundiária e garanta condições de reprodução social para os camponeses, o que depende da ação redistributiva do Estado e de políticas públicas articuladas em estratégias de desenvolvimento abrangentes.

## REFERÊNCIAS

- BALCÁZAR, Álvaro et al. Colombia: lecciones de la reforma agraria. In: TEJO, Pedro (Comp.) *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe*: una realidad incompleta. v.1. Santiago de Chile: Naciones Unidas; Cepal; GTZ, 2003.
- BINSWANGER, Hans; DEININGER, Klaus. South African Land Policy: The Legacy of History and Current Options. *World Development*, v.21, n.9, p.1451-1475, 1993.
- BINSWANGER, Hans et al. Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations. *Handbook of Development Economics*, v.3, n.4, p.4-42, 1995.
- BRANDÃO, Wilson. A reforma agrária solidária no Ceará. In: LEITE, Pedro Sisnando et al. (Org.) *Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília: MDA/CNDRS/NEAD; Paralelo 15, 2000.
- BORRAS JR., Saturnino M. Questioning market-led Agrarian Reform: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa. *Journal of Agrarian Change*, v.3, p.367-394, 2003.
- BUAINAIN, Antônio M. et al. *Estudo de avaliação de impactos do programa Cédula da Terra*. Brasília: MDA/NEAD; Unicamp, relatório final, nov. 2003.
- \_\_\_\_\_. et al. *Relatório preliminar de avaliação do Projeto Cédula da Terra*. Brasília: NEAD/MEPF; Unicamp, jun. 1999.
- BURKI, Shahid Javed; PERRY, Guillermo. *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*. Washington, DC: The World Bank, 1997.
- CARVALHO Fº, José Juliano de. Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a Nova Reforma Agrária. In: LEITE, S. et al. *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2001. p.193-224.
- CHERNICK, Marc. La industria y el desarrollo de la droga en la región andina y el conflicto armado en Colombia. In: \_\_\_\_\_. *Acuerdo posible: Solución negociada al conflicto armado colombiano*. Bogotá: Aurora, 2008.
- CONGOST, Rosa. *Tierras, leyes, historia: estudios sobre “la gran obra de la propiedad”*. Barcelona: Crítica, 2007.
- DEININGER, Klaus. *Política y administración de tierras: lecciones recogidas y nuevos desafíos para la agenda de desarrollo del Banco Mundial*. Washington, DC: World Bank, 2001.
- \_\_\_\_\_. Fazendo a reforma agrária negociada funcionar: experiência inicial da Colômbia, Brasil e África do Sul. In: LEITE, Pedro Sisnando et al. (Org.) *Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília: MDA/CNDRS/NEAD; Paralelo 15, 2000.
- DEININGER, Klaus; BINSWANGER, Hans. The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience and Future Challenges. *The World Bank Research Observer*, v.14, n.2, p.247-276, 1999.

- FAJARDO, Darío. *Las guerras de la agricultura colombiana (1980-2010)*. Bogotá: ILSA, 2014.
- FAO. *El mercado de tierras y la formación de propietarios en Colombia*. Roma, 1994.
- FÓRUM Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo. *Segunda solicitação ao Painel de Inspeção*. Brasília, 27 ago. 1999a.
- \_\_\_\_\_. *Solicitação ao Painel de Inspeção*. Brasília, 10 out. 1998a.
- \_\_\_\_\_. *Complementação ao Pedido de Inspeção*. Brasília, 21 dez. 1998b.
- GARCÍA, Antonio. *Sociología de la reforma agraria en América Latina*. Buenos Aires: Cruz del Sur, 1973.
- GONZÁLEZ, Fernán. *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: Odecofi/Cinep, 2014.
- GRUSCZYNSKI, Diana; JARAMILLO, Carlos F. Integrating land issues into the broader development agenda: Colombia. *Land Reform*, v.3, p.73-102, 2002.
- HOBSBAWM, Eric. *Rebeldes primitivos*. Barcelona: Ariel, 1968.
- HÖLLINGER, Frank. Del mercado de tierras al mercado de reforma agraria. In: MACHADO, A.; SUARES, R. (Org.) *El mercado de tierras en Colombia*. Bogotá: CEGA/IICA/TM, 1999. p.137-195.
- INSPECTION PANEL. *Report and Recommendation on Request for Inspection – Brazil: Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project*. Washington, DC: May 1999a.
- \_\_\_\_\_. *Report and Recommendation on Second Request for Inspection – Brazil: Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project*. Washington, DC, Dec. 1999b.
- KALMANOVITZ, Salomón; LÓPEZ, Enrique. *La agricultura colombiana en el siglo XX*. Bogotá: FCE, 2006.
- MEPF. Ministério Extraordinário de Política Fundiária. *Banco da Terra*. Brasília, 1999.
- MONDRAGÓN, Hector. Colombia: o mercado de tierras o reforma agrária. In: SCHWARTZMAN, S.; SAUER, S.; BARROS, F. (Org.) *Os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial*. Brasília: Rede Brasil, 2003.
- PEÑA, Mario A. *Contrapoder y justicia guerrillera: fragmentación política y orden insurgente en Colombia (1952-2003)*. Bogotá: IEPRI; Debate, 2014.
- RESTREPO, Vilma F. *Orden contrainsurgente y dominación*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2009.
- URBINA, Hernando. Política de reforma agraria en época de apertura económica – caso de Colombia. In: REYDON, B.; RAMOS, R. (Coord.) *Mercado y políticas de tierras*. Campinas: Ed. Unicamp, 1996. p.181-211.
- VAN ZYL, Johan et al. (Ed.) *Agricultural Land Reform in South Africa: Policies, Markets and Mechanisms*. Cape Town: Oxford University Press, 1996.
- VICTOR, Andréa; SAUER, Sérgio (Coord.) *Estudo sobre a política do Banco Mundial para o setor agrário brasileiro com base no caso do Projeto Cédula da Terra*. Brasília: CPT/MST; Rede Brasil; FIAN-Brasil, 2002.

- WOLFF, Luciano; SAUER, Sérgio. O Painel de Inspeção e o caso do Cédula da Terra. In: BARROS, Flavia (Org.) *Banco Mundial, participação, transparência e responsabilização: a experiência brasileira com o Painel de Inspeção*. Brasília: Rede Brasil, 2001. p.159-198.
- WORLD BANK (WB). *Colombia: Land Policy in Transition*. Report nº 27942-CO, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. Washington, DC, 2003a.
- \_\_\_\_\_. *Rural Poverty Alleviation in Brazil: Toward an Integrated Strategy*. Washington, DC, 2003b.
- \_\_\_\_\_. *Implementation Completion Report (CPL – 41470)*. Report no. 25973, 2003c.
- \_\_\_\_\_. Country Assistance Strategy – Brazil (2000-2003). In: BARROS, Flávia; MENEIRO, Adhemar dos S. *As estratégias dos Bancos Multilaterais para o Brasil*. Brasília: Rede Brasil, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Rural Development: from Vision to Action – a Sector Strategy*. Washington, DC, 1997a.
- \_\_\_\_\_. *Project Appraisal Document to Brazil for Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project*. Report no. 16342-BR, 1997b.
- \_\_\_\_\_. *Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project*. Report no. PIC 4974, 1997c.
- \_\_\_\_\_. *Staff Appraisal Report: Rural Poverty Alleviation Project – Ceará*. Report no. 14395-BR, 1995.

## NOTAS

<sup>1</sup> Doutor em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF), professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp). Bolsista do Programa Jovem Cientista Faperj.

<sup>2</sup> Master in Arts pela University of California (Berkeley), membro da Academia Colombiana de Ciencias Económicas, membro da Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Foi professor associado da Escola de Economia da Universidad Nacional de Colombia e Oficial de Programa da FAO naquele país.

<sup>3</sup> Para uma crítica teórica a esse enfoque, dominado por economistas, e suas implicações para os estudos de história social da propriedade da terra, cf. Congost (2007).

<sup>4</sup> Programa criado em 1995 com o objetivo de coordenar as ações governamentais voltadas para o combate à fome e à pobreza. Previa a colaboração entre órgãos públicos, entidades privadas e ONGs.

<sup>5</sup> Até aquele momento era norma do BM não financiar diretamente compras de terras. Porém, essa posição foi flexibilizada em 2002, quando se autorizou esse tipo de operação no Maláui.

<sup>6</sup> San Benito Abad (Sucre), Montelíbano (Córdoba), Puerto Wilches (Santander), Rivera (Huila) e Fuente de Oro (Meta).

<sup>7</sup> Criado em 1995 como espaço de discussão e organização de ações coletivas, em 1997 congregava mais de trinta entidades, das quais as principais eram a Contag e o MST.

<sup>8</sup> Criado em 1994 como instância independente para ouvir agentes sociais que se sintam prejudicados direta ou indiretamente por projetos financiados pela instituição. A reclamação deve demonstrar que os efeitos negativos decorrem da não observância, pelo BM, das suas próprias normas.

<sup>9</sup> Por razões de espaço e pelo fato de que o Banco da Terra só começou a operar timidamente no ano 2000, e o CFCP na segunda metade de 2001, esta análise se detém sobre o PCT.