

Policy^{International} research brief

Nov/2006

no. 2

Centre for Inclusive Growth

O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo é uma parceria entre o Grupo de Pobreza, Escritório de Políticas para o Desenvolvimento do PNUD e o Governo do Brasil.

O Debate não Resolvido da Reforma Agrária: Para além de Modelos Comandados pelo Estado ou pelo Mercado

Por Saturnino M. Borrás Jr. e Terry McKinley

Introdução

Desigualdades agudas na distribuição de terras têm permanecido como uma das principais causas da extrema pobreza em muitos países em desenvolvimento. Grande parte dos trabalhadores rurais nestes países é sem terra ou quase sem terra, enquanto muitos pequenos agricultores cultivam lotes exíguos, marginais. Como pode se fazer face a este problema persistente?

O registro histórico mostra que nem o modelo de reforma agrária comandada pelo Estado, nem o modelo de reforma agrária comandada pelo mercado têm sido bem sucedidos na eliminação dessas desigualdades. Em resposta a este problema, este Policy Research Brief recorre principalmente a um conjunto de estudos de países apoiado pelo PNUD_ISS e a documentos analíticos, a fim de apontar para um modelo alternativo de reforma agrária que poderia tanto satisfazer a legítimas e urgentes demandas de justiça social como desenvolver um sistema agrário que seja economicamente viável.¹

A reforma agrária surgiu como um problema crítico em muitos recentes estudos nacionais sobre Políticas Econômicas e Redução da Pobreza apoiados pelo PNUD. Esses estudos buscavam determinar políticas que poderiam gerar crescimento com equidade, ou “crescimento pró-pobres”.

Na maioria dos países, um padrão de crescimento mais pró-pobres é necessário, além de um ritmo mais rápido, a fim de atingir o primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a saber, a redução para metade da extrema pobreza de renda até 2015.

Uma vez que esses estudos aceitaram a lógica de “crescimento pró-pobres”, reconheceram que, em muitos países em desenvolvimento este objetivo não poderia ser alcançado sem um acelerado desenvolvimento rural. E o desenvolvimento rural, muitas vezes não poderia ser atingido, revelou-se, sem significativa reforma agrária. Assim, nestes países, a reforma agrária poderia contribuir decisivamente para atingir o ODM-1 e, indiretamente, para a realização de outros ODM.

Um resultado claro dos estudos de países do PNUD-ISS é que a grave desigualdade na distribuição das terras é uma questão fundamental de injustiça social. Assim, usar apenas um cálculo econômico dos benefícios e dos custos da reforma agrária não é suficiente. A reforma agrária também é inevitavelmente controversa. É por isso que muitos especialistas em redução da pobreza estão relutantes em abordá-la. O motivo: tal reforma invariavelmente modifica a distribuição do poder econômico num país e, implicitamente, a distribuição do poder político.

O Modelo Comandado pelo Estado

Dentro deste contexto, o modelo de reforma agrária comandado pelo Estado, apesar de ter sido extensamente criticado nos últimos anos, tem registrado alguns sucessos notáveis. Um quadro parcial deste histórico é apresentado na Tabela 1. Em muitos dos países listados na tabela, esforços comandados pelo Estado levaram à redistribuição de um terço ou mais do total das terras agrícolas. Os êxitos do Japão, República da Coreia e de Taiwan, são bem conhecidos. Os esforços em grande escala de outros países, como Bolívia, Chile, Cuba e México, também são amplamente reconhecidos.



Foto: UNDP Ecuador.

Tabela 1

Resultados de Redistribuição de Terras por Programas de Reforma Agrária Comandados pelo Estado em Países Selecionados.

País	Período	Terras Redistribuídas como % do Total de Terras Agricultáveis	Número de Beneficiários como % do Total de Domicílios Agrícolas.
Cuba	desde 1959	80	75
Bolívia	1952-77	74,5	83,4
República da Coréia	desde 1945	65	77
Chile	1964-73	aproximadamente 50	20
Taiwan *	1949-53	48	48
Peru	1963-76	42,4	32
México	dados de 1970	42,9	43,4
Filipinas	1972-2005	quase metade	dois quintos
Japão	1945	um terço	70
Equador	1964-85	34,2	não há dados
El Salvador	1980 até à década de 1990 inclusive	20	12
Venezuela	Até 1979	19,3	24,4
Egito	1952-61	10	9
Brasil	1964-2005	7,6	18,5
Costa Rica	1961-79	7,1	13,5

Fonte: Cálculos dos autores a partir de vários documentos. * Província de Taiwan.

A reforma agrária comandada pelo Estado tomou muitas formas. Estas incluem intervenções estatais feitas de uma só vez, e exitosas, para criar propriedades camponesas igualitárias (República da Coréia) e desapropriação para criar agricultura coletivizada (Cuba). O sucesso das reformas tem variado: a reforma no Japão foi muito bem sucedida, a da Bolívia foi menos exitosa e a das Filipinas está algures entre os resultados destas duas.

O registo histórico salienta que a redistribuição de poder económico nas zonas rurais exigirá o apoio ativo do Estado central, nomeadamente no que diz respeito à promoção dos interesses dos sem-terra e dos espoliados de terras. Sua demanda por terras frequentemente permanece latente até que reconheçam uma verdadeira oportunidade para o progresso. Para esta finalidade, não só precisam ser bem organizados, mas também precisam de apoio decisivo do Estado central.

O modelo comandado pelo Estado tem sido criticado por ser “de distorção do mercado” e ineficiente. É verdade que, se bem sucedida, tal reforma iria perturbar relações de mercado normais - e desiguais. Mas uma vez que a transferência das terras seja concluída, relações vibrantes de mercado poderiam se restabelecer, agora, com base em uma distribuição mais equitativa da riqueza.

Se o modelo comandado pelo Estado conduz a um sistema agrário ineficiente depende, em boa medida, da magnitude do apoio material prestado pelo Estado, na esteira da reestruturação da posse da terra. A reforma bem pode

desencadear um surto de produtividade até então reprimida, mas estes ganhos não são susceptíveis de serem sustentados a médio prazo a não ser que sejam escorados por investimento público, crédito e assistência técnica aumentados.

A forma de redistribuição, e como é financiada, também podem ser importantes. Uma opção bem conhecida é a do confisco de grandes latifúndios, como no Leste Asiático. Outra opção que pode facilitar a redistribuição é a tributação progressiva das terras. Um terceiro método, que supõe alguma compensação aos grandes proprietários rurais, é fornecer subsídios públicos para financiar transferências de terras. No entanto, este pode ser desnecessariamente caro.

O Modelo Comandado pelo Mercado

Nos últimos anos, o modelo de reforma agrária comandada pelo Estado tem sido suplantado como o paradigma dominante por um modelo comandado pelo mercado. Isto se deveu principalmente ao enérgico lobby feito pelas instituições financeiras internacionais. Mas provou ser superior o modelo comandado pelo mercado? A Tabela 2 mostra o seu histórico nos principais países em que foi implementado. Até agora, os resultados têm sido modestos.

O modelo comandado pelo mercado não levou, de fato, a uma verdadeira redistribuição de riqueza. Os grandes proprietários rurais devem estar dispostos a vender terras, e quando eles fizerem isso, eles devem receber 100 por cento do seu valor de mercado. Então, eles são totalmente compensados. Em contrapartida, os sem-terra devem estar dispostos a assumir uma responsabilidade, ou seja, um empréstimo estatal,

a fim de comprar as terras. A fim de quitar o empréstimo, não só devem eles trabalhar arduamente durante muito tempo, mas também as condições gerais agrícolas devem continuar a ser prósperas, para que seu trabalho dê frutos.

Em geral, o modelo comandado pelo mercado tem subestimado o poder dos grandes proprietários fundiários e agricultores capitalistas (que manejam poder político bem como poder econômico consideráveis) e superestimado o poder dos sem-terra e dos espoliados das terras. Na maioria dos casos, o poder econômico tem complicado os objetivos de equidade destes programas. Os grandes proprietários rurais têm frequentemente sido coniventes com funcionários do governo local para serem tendenciosos na seleção dos compradores das terras e na estimação dos valores das terras. Estes problemas têm atormentado as grandes experiências comandadas pelo mercado no Brasil, Colômbia e África do Sul (Borras 2003).

Devido a esses problemas, as iniciativas de reforma agrária se transformam em programas localizados, subfinanciados que talvez tenham sido “para combate à pobreza”, mas certamente não “para eliminar a pobreza”. Grandes proprietários rurais vendem pouca terra ou terra de baixa qualidade. E quando eles a vendem, eles exigem preços elevados. A descentralização dos programas comandados pelo mercado para os governos locais (ostensivamente para evitar problemas de uma burocracia centralizada) tem normalmente atendido aos caprichos do poder local de senhores de terras e agricultores capitalistas locais. Além disso, as organizações que os sem-terra têm formado para aderir a estes programas têm exercido pouca influência real.

Devido a que o modelo comandado pelo mercado tenha tido um sucesso limitado, e tenha gerado, compreensivelmente, pouco entusiasmo entre os sem-terra, as instituições financeiras internacionais passaram recentemente para uma abordagem mais pragmática (Childress e Deininger 2006). Em nome do “sentido de pertencimento a nível nacional” das políticas fundiárias, defensores das políticas baseadas no mercado afirmam agora que os governos nacionais têm a liberdade de escolher o modelo mais adequado. Em vários países, coexistem tanto programas comandados pelo mercado como pelo Estado. Mas a maioria dos financiamentos multilaterais ainda apóia, evidentemente, os programas comandados pelo mercado. Portanto, apesar da retórica em contrário, os programas comandados pelo Estado, estão sempre em desvantagem.

Além disso, a reforma agrária comandada pelo mercado não costuma complementar, mas age para minar, a reforma agrária comandada pelo Estado. Nas Filipinas, por exemplo, o regime de transferência voluntária de terras ofereceu um meio para os grandes proprietários de terras contornarem o programa mais eficaz comandado pelo Estado. Na África do Sul, a elite tem utilizado transações fundiárias com base no mercado para escapar do programa governamental de restituição, que está fortemente orientado para a consecução da justiça social (Lahiff 2006). No Brasil, proprietários rurais têm clamado por uma abordagem baseada no mercado como um substituto para um

programa mais ambicioso comandado pelo Estado (Deere e Servolo de Medeiros 2006).

De fato, em alguns países, como a Namíbia e Zimbábue, programas comandados pelo mercado, ao abrigo do princípio do “*willing seller/willing buyer*”², foram impostas quando da independência, a fim de evitar o aparecimento de programas comandados pelo Estado, (Van Donge e outros, 2006 e Moyo 2006). O legado é a persistência de graves desigualdades na distribuição fundiária.

Uma Alternativa Redistributiva

Uma vez que tanto a reforma agrária comandada pelo Estado como a comandada pelo mercado tiveram um êxito apenas parcial, é possível formular uma alternativa? Em outras palavras, existe uma “Alternativa Redistributiva”, que seja também para melhorar a produtividade? Embora as especificidades tenham de ser articuladas dentro do contexto de cada país, as linhas gerais de tal alternativa, acreditamos, podem ser esboçadas.

As principais lições da política pública que se extraem da experiência histórica e reforçadas pelos resultados de estudos de países no projeto global do PNUD-ISS, podem ser formuladas como “Quatro Pilares”. Embora estes quatro elementos formem um “paradigma”, nem todos eles precisam estar presentes para alcançar o sucesso. Na prática, a reforma agrária é sempre uma questão de grau. Avanços parciais, mas significativos, podem certamente ser atingidos e já foram alcançados, em situações que são menos que ideais.

O Primeiro Pilar

O primeiro pilar preconiza que as populações rurais pobres formem as suas próprias organizações independentes. Estas não podem ser formadas por forças externas, não importa quão bem intencionadas sejam. Elas também têm de ser autônomas em relação ao Estado e capazes de representar uma variada gama de populações rurais pobres, ou seja, camponeses sem terra, trabalhadores rurais, pequenos agricultores, camponeses indígenas e mulheres rurais.

Um tema comum entre os bem sucedidos programas de reforma agrária é a sua dependência em relação a “implacável pressão dos de baixo” exercida pela mobilização da massa dos sem-terra. Foi o que aconteceu no México na década de 1930, em Kerala, na Índia nas décadas de 1960 e 1970 e no Chile durante o início da década de 1970. Mais recentemente, influentes organizações das populações rurais pobres têm emergido nas Filipinas e no Brasil para agressivamente batalhar pela reforma agrária (Borras e outros 2006 e Deere e Servolo de Medeiros 2006).

No entanto, não importa o quão independente e influente sejam essas organizações, elas não podem marcar êxitos sem poderosos aliados políticos. As forças anti-reforma com frequência comandam uma bem-estabelecida e potente base ou clientela política, tanto a nível local como nacional.

O Segundo Pilar

O Segundo Pilar de uma Alternativa Redistributiva que mantém que uma ampla coalizão pró-reforma política deva exercer

Tabela 2

Resultados de Redistribuição de Terras por Programas de Reforma Agrária Comandados pelo Mercado em vários Países Selecionados.

País	Período	Terras Redistribuídas Como % do Total de Terras Agricultáveis	Número de Beneficiários como % do Total de Domicílios Agrícolas.
Brasil	1997-2005	0,4	1,32
Colômbia	1994-2001	0,22	0,33
Guatemala	1997-2005	4,0	1,30
Filipinas	2000-2005	0,01	0,03
África do Sul	1994-2005	1,65	4,1
Zimbábue	1980-1996	16,5	5,83
Namíbia	1990-2005	6,0	0,16

Fonte: Cálculos dos autores a partir de vários documentos.

decisiva influência política em nível nacional. Essa coalizão tem de ser forte o suficiente, por exemplo, para rejeitar compromisso com facções políticas que representem grandes proprietários rurais. A coalizão pró-reforma tem também de ser capaz de defender os interesses dos sem-terra em face do rápido crescimento da influência política das grandes agroindústrias orientadas à exportação.

Isto implica que, enquanto a reforma agrária deva ser conduzida pelas populações rurais pobres, sua base deve ser suficientemente ampla para garantir politicamente apoio estatal ativo para levar a efeito a redistribuição. Embora o Estado tenha sido enfraquecido nas últimas décadas por várias forças, incluindo a globalização, privatização e descentralização, permanece muitas vezes, cremos nós, capaz de apoiar a reforma agrária redistributiva. O que mais falta freqüentemente é o compromisso de seguir até o final.

O Terceiro Pilar

O compromisso político de tal coligação será mais eficaz quando se traduz em genuíno apoio material para os esforços da reforma. Este aspecto realça a necessidade para o Terceiro Pilar de uma Alternativa Redistributiva, ou seja, substancial investimento público, empréstimos estatais e assistência técnica. Estas eram características proeminentes do sucesso das reformas agrárias do Japão, da República da Coreia e de Taiwan.

Esse apoio público hoje continua a ser necessário para criar as condições para a reforma agrária "que melhore a produtividade", ou seja, um aumento significativo da produtividade do trabalho, das terras e de capitais no setor agrícola. Esse aumento deve estimular uma ampla expansão nas oportunidades econômicas não-agrícolas e que estejam fora das explorações agrícolas, bem como melhorias nos meios de subsistência provenientes diretamente da agricultura.

A fase inicial da reforma agrária na Bolívia mostrou, por exemplo, que a redistribuição da terra por si só não leva automaticamente à redução da pobreza. Beneficiários bolivianos foram privados do acesso a recursos públicos, enquanto as elites rurais desfrutavam da generosidade pública e políticas favoráveis. Kay e Urioste

(2006) estimam que, como conseqüência, ainda seja necessária a redistribuição, pelo menos, cinco milhões de hectares para reassentar cerca de 100.000 domicílios empobrecidos sem terra.

Proporcionar investimentos, empréstimos e assistência técnica deve ser a principal responsabilidade do Estado nacional. Mas os doadores multilaterais e bilaterais, também podem fazer uma grande contribuição. Ao passo que se abstenham de ingerências na política interna de um país, tais como apoio a certas organizações de massa ou certas coligações políticas, os doadores poderiam desempenhar um papel importante para ajudar a garantir que a reforma agrária redistributiva será economicamente sustentável.

Muitas vezes, porém, apoio material para a reforma agrária por parte do governo e doadores externos tem sido seletiva. As áreas ou grupos que recebem apoio prosperaram enquanto aqueles excluídos estagnam economicamente. Esse favoritismo tem caracterizado o programa Agrarian Reform Community (ARC)³ das Filipinas. Devido à concentração do apoio público para comunidades do ARC, suas rendas domiciliares são significativamente mais elevadas do que em outras terras comunidades de reforma agrária, e certamente mais elevadas do que em áreas não atingidas pela reforma. No entanto, até 2005, os projetos da ARC tinham chegado apenas a 16 por cento de todos os beneficiários da reforma agrária.

A falta de progressos na elevação dos níveis de produtividade no âmbito do setor da reforma tem sido frequentemente utilizada para justificar a reversão da redistribuição e a aceitação de uma maior desigualdade na distribuição de terras. Este foi, por exemplo, o caso do Egito (Bush 2006).

Em outros casos, tais como economias em transição da Armênia e do Vietnã, a elevação da desigualdade em propriedades fundiárias tem sido justificado para aumentar a produtividade (Spoor 2006 e Akram LODHI-2006). No Uzbequistão contemporâneo, o governo central tem focalizado o seu apoio não sobre o fortalecimento da agricultura camponesa de pequena escala, onde mais se

concentra a pobreza rural, mas em criar uma classe paralela de grandes agricultores privados, sob o pretexto de tirar partido das economias de escala (Khan 2006) .

Assim, o aumento da produtividade não deve ser colocado como um objetivo independente. Ele deve ser considerado fundamentalmente como um meio para melhorar amplamente os meios de subsistência rurais. Essa abordagem ajudará a promover sinergias entre a maior equidade e maior produtividade.

O Quarto Pilar

Intervenções microeconômicas ou regionais para aumentar a produtividade agrícola, não importa quão ampla base de apoio tenham, não são susceptíveis de ter êxito a menos que sejam parte de uma Estratégia de Desenvolvimento orientada para o crescimento. O Quarto Pilar de uma Alternativa Redistributiva afirma a necessidade de tal estratégia. As políticas econômicas, em particular, têm de ser orientadas para a promoção do “crescimento pró-pobres”. Mas a adoção generalizada de políticas econômicas neoliberais restritivas não tem sido capaz de proporcionar as condições gerais de prosperidade agrícola que sustentam a reforma redistributiva.

Garantir um acesso mais equitativo aos ativos fundiários não é provável de ser sustentável se o crescimento da economia rural for dificultado. A rentabilidade da terra permanecerá baixa. Esta tem sido uma dolorosa lição da experiência da reforma agrária da Etiópia, por exemplo (Mersha e Githinji 2006).

Uma “estratégia nacional de desenvolvimento” em escala ampliada orientada para os Objetivos de Desenvolvimento

do Milênio poderá ajudar a proporcionar o ambiente macroeconômico que possa apoiar e sustentar a mudança significativa no poder econômico e político que um programa de reforma agrária de amplas bases seria posto em marcha. Privadas de um ambiente propício e desconectadas de uma estratégia de desenvolvimento orientada para o crescimento, as iniciativas de reforma agrária poderão vir a degenerar em programas de combate à pobreza de ritmo lento, anêmicos e, em última análise, ineficazes.

Saturnino M. Borrás Jr. é Titular da Cátedra de pesquisa do Canadá em Estudos de Desenvolvimento Internacional na St. Mary's University, em Halifax, Nova Scotia, Canadá; e **Terry McKinley**, Pesquisador Sênior e Diretor em Exercício, Centro Internacional de Pobreza, Brasília.

Agradecimentos a Henry Bernstein, da Universidade de Londres e Azizur Rahman Khan, da Universidade de Colúmbia por revisar este Policy Research Brief. Eles não são responsáveis, obviamente, por seu conteúdo final.

1. O Centro Internacional de Pobreza e o Grupo da Pobreza em Nova Iorque coordenaram com o ISS- Instituto de Estudos Sociais, em Haia, no início de 2004, um projeto global que tem produzido um volume marcante de estudos e de trabalhos analíticos sobre “Políticas Fundiárias, Pobreza e Ação Pública”, que em breve será publicado como um livro (Akram-LODHI, Borrás e Kay (no prelo)). Este Policy Research Brief baseia-se naquela pesquisa orientada a políticas públicas orientada.

2. Ou seja, “vendedor voluntário/comprador voluntário” no qual a terra dos que a quisessem vender era adquirida pelo Estado e depois distribuída aos beneficiários desde que os colonos brancos estivessem na disposição de vender suas terras .

3. Comunidade de Reforma Agrária.

Referências:

Akram-Lodhi, H. , S. Borrás e C. Kay (orgs.), no prelo. *Land, Poverty and Livelihoods in the Era of Globalization: Perspectives from Developing and Transition Countries*. London: Routledge.

Akram-Lodhi, H., 2006. ‘Land Markets and Rural Livelihoods in Vietnam’.

Borrás, S., D. Carranza and R. Reyes, 2006. ‘Land, Poverty and State-Society Interaction in the Philippines’.

Bush, R., 2006. ‘Mubarak’s Legacy for Egypt’s Rural Poor: Returning Land to the Landlords’.

Deere, C.D. e L. Servolo de Medeiros, 2006. ‘Agrarian Reform and Poverty Reduction: Lessons from Brazil’.

Kay, C. e Urioste, M., 2006. ‘Bolivia’s Unfinished Agrarian Reform: Rural Poverty and Development Policies’.

Khan, A. R., 2006. ‘The Land System, Agriculture and Poverty in Uzbekistan’.

Mersha, G. e M. wa Githinji, 2006. ‘Untying the Gordian Knot: The Question of Land Reform in Ethiopia’.

Moyo, S., 2006. ‘Land Policy, Poverty Reduction and Public Action in Zimbabwe’.

Spoor, M., 2006. ‘Land Reform, Rural Poverty and Inequality in Armenia: A Pro-Poor Approach to Land Policies’.

Van Donge, J.K. com G. Eiseb e A. Mosimane, 2006. ‘Land Reform in Namibia: Issues of Equity and Poverty’.

Borrás, S., 2003. ‘Questioning Market-Led Agrarian Reform: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa’, *Journal of Agrarian Change*, 3(3): 367–94.

Childress, Malcolm e Klaus Deininger, 2006. ‘Land Policies for Growth and Poverty Reduction: Recent Experiences with Policies to Improve Land Access and Land Distribution’, World Bank paper presented as a Keynote Address to the International Conference on ‘Land, Poverty, Social Justice and Development’, Institute for Social Studies, The Hague, 9-14 January.<www.iss.nl>.

Lahiff, E., 2006. ‘State, Market or the Worst of Both? Experimenting with Market-Based Land Reform in Southern Africa’, Paper presented at the International Conference on ‘Land, Poverty, Social Justice and Development’, Institute of Social Studies, The Hague, 9-14 January 2006.<www.iss.nl>.

As opiniões expressas neste resumo são dos autores e não necessariamente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou do Governo do Brasil.

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (CIP-CI)

Grupo de Pobreza, Escritório de Políticas para o Desenvolvimento do PNUD
Esplanada dos Ministérios, Bloco O, 7º andar
70052-900 Brasília, DF - Brasil
Telefone: +55 61 2105 5000

E-mail: ipc@ipc-undp.org ■ URL: www.ipc-undp.org

International
Policy
Centre for Inclusive Growth