

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPIN.
INSTITUTO DE ECONOMIA**



1290000456



TCC/UNICAMP P665f



**FATORES CONDICIONANTES DO INVESTIMENTO E
SUSTENTABILIDADE DOS PROJETOS INSTALADOS DO PROGRAMA
CÉDULA DA TERRA**

Daniela Silva Pires
RA: 970510

Monografia orientada pelo Professor Dr. Antônio Márcio Buainain ✓

**CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO
INSTITUTO DE ECONOMIA
UNICAMP**

Campinas, 24 de janeiro de 2001 ✓

**TCC/UNICAMP
P665f
IE/456**

CEBOC/IE

Índice

1	Aspectos Institucionais Das Políticas De Reforma Agrária	1
1.1	Introdução	1
1.2	Eficiência e Equidade	2
1.3	Estruturas de Governança	4
1.4	Uma Experiência Brasileira de Política Agrária – Reforma Agrária por Expropriação	7
2	Sustentabilidade da Agricultura Familiar	12
2.1	Introdução	12
2.2	Fundamentos da Pequena Propriedade Rural	14
2.3	Fortalecimento da Agricultura Familiar	19
3	Características do Programa Cédula da Terra	28
3.1	Introdução	28
3.2	Programa Cédula da Terra: Componentes e Instrumentos	29
3.3	Estruturas de Governança e o Programa Cédula da Terra	32
3.4	Caráter descentralizado	34
3.5	Auto-seleção e Autonomia dos Beneficiários	35
3.6	Compra da terra	36
3.7	Perfil dos Beneficiários	38
4	Análise do Programa Cédula da Terra	40
4.1	Introdução	40
4.2	Caracterização dos Assentamentos do Programa Cédula da Terra	40
4.3	Características das Propriedades Adquiridas para Implantação do Cédula da Terra	44
4.4	Análise de Sustentabilidade dos Assentamentos: Aspectos Gerais	46
4.5	Análise dos Subprojetos de Aquisição de Terras (SAT)	49
4.6	Análise dos Subprojetos de Investimento Comunitário (SIC)	50
5	Conclusões	57
6	Bibliografia	59

Índice de Tabelas

Tabela 1: Comparação entre comunidades agrícolas americanas com predomínio das formas patronal e familiar de organização econômica.	13
Tabela 2: Diferenças de Produtividade por Tamanho de Fazendas, países selecionados	18
Tabela 3: Brasil – Estabelecimentos, área, valor bruto da produção e financiamento total (FT) dos tipos de agricultores familiares	22
Tabela 4: Brasil – estabelecimentos, área, valor bruto da produção e financiamento total (FT)	23
Tabela 5: Agricultura familiar por regiões (número total de estabelecimentos, área total ocupada, valor bruto da produção e financiamento total)	23
Tabela 6: Agricultores Familiares: Renda Total por estabelecimento segundo tipos familiares	24
Tabela 7: Agricultura familiar – pessoal ocupado (PO)	25
Tabela 8: Uso Anterior do Imóvel Adquirido segundo os Presidentes das Associações	45
Tabela 9: Parâmetros da Distribuição do SIC por Família — Estados e Amostra Geral —	51
Tabela 10: Parâmetros da Distribuição do SIC — Estados e Amostra Geral —	51
Tabela 11: Parâmetros dos Gastos com “Manutenção” das Famílias	52

Índice de Quadros

Quadro 1: Delimitação do Universo de Agricultores Familiares	20
Quadro 2: Renda Total e outros indicadores econômicos da agricultura familiar.....	21

1 ASPECTOS INSTITUCIONAIS DAS POLÍTICAS DE REFORMA AGRÁRIA

1.1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento brasileiro é marcado pela continuidade do processo de acumulação de capital sem a resolução de problemas estruturais. A questão agrária, então, é emblemática: profundas transformações sociais e econômicas convivem com um regime de concentração da propriedade da terra que configura um modelo fundiário economicamente ineficiente e socialmente excludente. A essas questões soma-se a falta de alternativas de sobrevivência para a população rural.

Com a crise dos anos 80 e a evidente falta de alternativas de sobrevivência para a população que se viu excluída do campo, crescem os conflitos e o debate sobre a necessidade de se expandir os programas de reforma agrária. A reforma agrária tem sido utilizada como ferramenta de acesso à terra para pequenos agricultores familiares. O grande desafio é transformá-la em instrumento efetivo de desenvolvimento local, ou seja, transformar o acesso à terra em novas oportunidades de trabalho e novas possibilidades de superação da pobreza rural baseados no melhor aproveitamento das potencialidades locais e da capacidade das comunidades pobres beneficiárias.

As justificativas econômicas para o combate à pobreza não se limitam ao tema da equidade. Consideram-se também os efeitos negativos da desigualdade no nível macro sobre a eficiência econômica e crescimento da economia. A reforma agrária deve ser pensada como elemento de progresso das populações que podem desenvolver sua capacitação para exploração agro-industrial, e não apenas como atendimento assistencial a populações carentes ou uma política de caráter puramente compensatório. Esta visão tem um critério econômico: a concentração de riqueza e renda afeta negativamente o crescimento econômico e causam exclusão social.

Este trabalho está estruturado da seguinte forma. O primeiro capítulo trata de aspectos gerais de políticas de reforma agrária. O segundo capítulo discute a viabilidade e justificativas da produção familiar. O terceiro e o quarto capítulo tratam de aspectos específicos do Programa Cédula da Terra, suas características e obstáculos a serem enfrentados, além de sua institucionalidade. O quinto capítulo traz as conclusões das questões propostas neste trabalho.

1.2 EFICIÊNCIA E EQUIDADE

Anteriormente, para vários autores, a má distribuição de renda não era um obstáculo ao desenvolvimento. Sustentavam tal idéia na correlação não linear entre desenvolvimento e distribuição de renda mostrada pela Curva de Kuznets. Países com baixo índice de desenvolvimento apresentavam perfil igualitário de renda e esta se mostrava mais concentrada a medida que o país se desenvolvia. E, a partir de um certo nível, o próprio desenvolvimento afetaria positivamente a concentração de renda.¹ Políticas distributivas só encontravam respaldo do ponto de vista ético e moral. Esta visão explica por que políticas distributivas só ganham espaço na América Latina com a pressão de movimentos sociais.

O modelo proposto por Murphy, Shleifer & Vishny rejeita indiretamente a hipótese da Curva de Kuznets, mostrando que o crescimento alavancado por um determinado setor da economia só pode ser durável se os benefícios do surto inicial forem distribuídos de maneira suficientemente igualitária de forma a permitir a expansão e o aprofundamento dos mercados (Veiga, 1999). Estes autores concluíram que, quanto menor a desigualdade na distribuição de renda, mais favorável será o perfil da demanda ao crescimento. Essas conclusões são confirmadas por estudos de Chenery (1974) e Fishlow (1995), que também concluem que a concentração de renda afeta negativamente o desenvolvimento econômico.

Deininger e Squire (1998), baseados em pesquisa envolvendo 108 países, concluem que a distribuição desigual de ativos, no caso, terra, reduz o crescimento de longo prazo. Os autores constatarem que a desigualdade na distribuição da propriedade da terra apresenta correlação negativa com o crescimento subsequente e, quanto maior a desigualdade de riqueza e de renda, menor o crescimento:

“Uma distribuição de renda desigual não é um forte determinante do crescimento futuro. Ao contrário, distribuição desigual da propriedade de ativos, neste caso a distribuição da terra, tende a reduzir o crescimento de longo prazo.”²

Essa revisão da aplicação equivocada da Curva de Kuznets provocou uma reorientação das políticas de combate à pobreza, valorizando o papel da distribuição de ativos como fator de econômico de desenvolvimento, reforçando os clássicos argumentos baseados em valores éticos ou de justiça social.

¹ Isto posto, tem-se a discussão sobre a Curva de Kuznets (1955). Para uma discussão mais detalhada, ver Guanzioli (1998).

² DEININGER, K & SQUIRE, L (1998). New Ways of Looking at Old Issues: assets inequality and growth.

O problema é que os mecanismos de mercado, de forma geral, não asseguram, por si só, a incorporação ao processo de desenvolvimento de regiões e agentes menos dotados. A existência de falhas do próprio mercado assim como de informações imperfeitas tornam ainda mais improvável que o crescimento econômico, por si só, conduza à superação da desigualdade e da pobreza em países como o Brasil. Estes fatores reforçam as assimetrias entre os agentes, reproduzindo a situação anterior. Nesse sentido, sem ignorar a gênese da má distribuição de terra e da estrutura fundiária brasileira, é possível afirmar que, passados mais de 100 anos do fim da escravidão e da emergência do capitalismo, a existência de pobreza e da desigualdade de distribuição de ativos no meio rural evidencia que o mercado é incapaz de superar esse tipo de distorção. Vários autores têm racionalizado essa dificuldade nas falhas de mercado e nas formas deficientes de contratos, que contribuem para a geração de arranjos institucionais deficientes.

Feder (1993), examinando a evolução histórica dos direitos de propriedade, conclui que os direitos sobre a terra e a concentração de propriedade são conseqüências de relações de poder. Estas relações de forças geram desvios de eficiência no uso de recursos, retarda o crescimento e aumenta a pobreza rural. A existência de informações imperfeitas determina a exclusão de indivíduos com baixa dotação de riqueza do mercado de capital e de determinados tipos de contratos que impliquem em maiores comprometimentos por parte deste indivíduo.

Hoff (1998) desenvolve o argumento de que os indivíduos mais pobres tendem a estabelecer contratos menos favoráveis, dificultando a retenção de excedentes para acumulação. Haveria uma dotação mínima inicial de riqueza que se combina com informações pessoais de alocação de esforço, determinando a validade de um empréstimo. Assim, considerando o compromisso pessoal com o projeto, definido como risco moral, indivíduos com maior riqueza inicial irão buscar contratos que melhor incentivem seus esforços. A conclusão é que a dotação de riqueza daqueles que estão transacionando afeta os contratos. Os contratos afetam o esforço alocado e, portanto, a rentabilidade.

Com base nesses argumentos tais autores sustentam que a melhor distribuição de riqueza afeta positivamente o desenvolvimento econômico, justificando políticas de distribuição de ativos, em especial a terra. A experiência de reformas agrárias em vários países da América Latina indica que a redistribuição de terras, por si só, nem melhor a eficiência econômica global nem são suficiente para promover o crescimento com equidade. Torna-se essencial discutir conteúdo, formas e mecanismos para implementar políticas de distribuição de ativos, considerando-se a inserção dos beneficiados, as estruturas geradas por

estas políticas e sua sustentabilidade (monitoramento, sustentabilidade econômica, etc.). Embora a busca de equidade seja um objetivo maior de toda política pública, não é possível deixar de lado a questão da eficiência e sustentabilidade, uma vez que a equidade não poderá ser alcançada com base na má utilização de recursos, especialmente escassos nos países em desenvolvimento. Nesse sentido, as intervenções das políticas de reforma agrária devem buscar tanto a equidade como a eficiência, e, esses dois objetivos são compatíveis.

1.3 ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA

Muitos arranjos institucionais de políticas agrárias são resultado de tentativas feitas pelas partes contratantes de superar os problemas de informação assimétrica e risco moral. Outros tipos de arranjos institucionais representam intervenções do governo ou da comunidade, com o propósito de produzir resultados mais próximos aos desejos da sociedade do que aos gerados apenas pelas forças de mercado. Isto é explicado pela Economia dos Custos de Transação, que adota um enfoque contratual para o estudo da organização econômica. A Economia dos Custos de Transação pretende explicar a existência de arranjos institucionais mais complexos em substituição da organização de mercado. Para Coase (1991), os custos de se utilizar diferentes mecanismos de coordenação – os chamados custos de transação – são tais que condicionam formas de organização mais desejáveis.

A Economia dos Custos de Transação parte de hipóteses comportamentais dos agentes a fim de delimitar o campo de estudos dos contratos ao que é factível de ser realizado. Para isto, substitui a hipótese de indivíduo racional maximizador pela da racionalidade limitada. Williamson (1996) define o *contracting man* e o distingue da concepção ortodoxa de indivíduo maximizador (*maximizing man*) em dois aspectos. O primeiro refere-se à racionalidade limitada (intencionalmente racional mas, limitada). O segundo refere-se à procura pelo interesse privado pelo agente, de forma mais problemática do que se supunha, justificando comportamentos oportunistas por parte dos indivíduos. Esta procura pode ser descrita como oportunismo e risco moral. Quanto ao primeiro aspecto, os investimentos feitos para prever o comportamento e os propósitos dos agentes devem-se ao fato de que as pessoas são limitadas em conhecimento, previdência, perícia e tempo.

Esses dois aspectos, racionalidade limitada e oportunismo, prestam-se a distinguir entre contratos factíveis e não. A partir disto, duas condições devem ser ressaltadas. A impossibilidade de se realizar contratos completos, já que não se pode prever todos os condicionantes futuros que interferem na transação, tomando a condição *ex post* especial importância. E, se os agentes são dados ao oportunismo, falha a crença de que eles iram

cumprir integralmente o que prometem. Esforços *ex ante* de prever o comportamento dos agentes e as salvaguardas *ex post* a fim de evitar o oportunismo tomam especial importância.

Um elemento importante na determinação de formas organizacionais eficientes é a existência de ativos específicos. Se uma transação implica investimentos específicos, a parte que arca com os investimentos fica sujeita a comportamentos oportunistas das demais partes envolvidas na transação. A caracterização desta especificidade dá-se pela geração de excedente na utilização desse ativo particular em relação à utilização de algum outro não-específico. Ou ainda, pelo grau em que este ativo pode ser empregado em usos alternativos sem sacrifício de seu valor, ou seja, a existência de custos irrecuperáveis (*sunk costs*). A existência deste excedente a ser apropriado cria problemas de barganha, com implicações sobre a eficiência da transação. Daí a existência de diferentes formas organizacionais, a fim de lidar com as ações oportunistas e com os custos de transação associados a essas ações. Outro aspecto relevante é a incerteza, que aumenta a possibilidade de comportamento oportunista, dado a impossibilidade de arranjos contratuais *ex ante* completos.

A análise dos custos de transação acarreta o exame dos custos de planejamento, adaptação e monitoramento na constituição de estruturas de governança alternativas. Definindo os custos de transação como custos não diretamente ligados a produção mas, que surgem com o relacionamento dos agentes e dos problemas de coordenação daí decorrentes, pode-se especificar suas diferentes formas. A assimetria de informações acarreta custos, que é somado a limitação no processamento e uso das informações coletadas. Dado que os contratos são necessariamente imperfeitos, à sua negociação somam-se os custos de sua própria negociação, regulamentação e monitoramento. Um outro aspecto da questão seria a capacidade de adaptação, que determinaria a eficiência de uma estrutura de governança.

Estrutura de governança é um importante conceito da economia, captando fenômenos não explicados pela teoria microeconômica tradicional. É definida como um conjunto de formas organizacionais que condiciona o relacionamento entre agentes empenhados em uma dada atividade, determinando incentivos individuais e alocação de recursos disponíveis. Sua importância deve-se à impossibilidade de se ter contratos perfeitos que regulem eventos possíveis e que assegurem o seu cumprimento por completo, determinando assim as ações e reações dos agentes³ e o reconhecimento da importância das instituições que regulam o jogo econômico. Estas são compostas de regras formais e informais que condicionam as interações

³ Para exame mais detalhado ver Rabelo e Silveira, 1997. A importância das estruturas de governança é tanto maior quanto mais ineficientes os contratos. No caso do combate à pobreza rural, não se deve apenas à complexidade da atividade agrícola mas também, a assimetria na inserção dos pobres nas relações formais de contratos.

entre os agentes. A estrutura de governança evolui dentro dos limites colocados pelo ambiente institucional e pelos pressupostos comportamentais dos agentes. O ambiente institucional determina as regras de seleção das diferentes formas organizacionais que compõem a estrutura de governança. Contudo, estas regras podem ser mudadas pelas estratégias organizacionais tomadas.

O conceito de estrutura de governança ajuda a explicar outras questões como a discussão de Bardhan *et alli* (1998), baseada na idéia de contratos incompletos devido à existência de ativos não previstos, tais como o esforço individual e o grau de comprometimento do agente, determinando um certo nível de incerteza. Outro ponto refere-se a desvios de conduta como a dificuldade de punição quando da não execução de tarefas e de criação de estímulos associativos como resultado de diferenças culturais. Hoff (1998) indica ainda que são excluídos dos contratos mais intrincados os agentes com baixo nível de dotação de riquezas, produzindo uma situação contrária à necessária para reduzir os problemas de desigualdade. Embora os pobres sejam os que mais necessitam de crédito de longo prazo, acesso a ativos (no caso, a terra) e contratos em condições favoráveis, na realidade são simplesmente excluídos pelos detentores de riqueza ou levados a aceitar contratos com condições menos favoráveis, dificultando assim a acumulação de excedentes e a superação do círculo vicioso da pobreza. Isto ocorre devido à exigência de um nível crítico de riqueza para o estabelecimento de transações, que, combinado a informações privadas de sucesso do empreendimento para a tomada de empréstimos e considerando o compromisso pessoal – risco moral –, leva a que o nível de riqueza prévia influencie positivamente os termos dos contratos.

Em termos gerais essa vertente analítica reforça a idéia de que a desigualdade e a pobreza são simultaneamente resultado e causa de estruturas de governança ineficientes, que afetam não só a eficiência das pessoas menos dotadas (pobres) mas também as relações de toda a economia. Nesse sentido, um dos objetivos essenciais a serem atingidos com a reordenação das políticas é a obtenção de estruturas de governança mais eficientes,⁴ sem as quais dificilmente se pode romper com a desigualdade e pobreza. Uma forte crítica a muitos programas de combate à pobreza sustenta que a relação “estado paternalista – pobre

⁴ A noção de estrutura de governança aqui utilizada é definida como um conjunto de formas organizacionais que condiciona o relacionamento entre agentes que estão empenhados em uma ou mais atividades econômicas, determinando os incentivos individuais e a alocação de recursos (quanto, aonde, de que forma) disponíveis. As estruturas de governança incluem as formas específicas de direito de propriedade dos ativos, as regras básicas – contratuais ou não – que regulam as relações entre os agentes, a utilização dos ativos comuns e individuais, a distribuição das rendas, previstas em contrato ou residuais, os instrumentos de prêmio e punição utilizados pelo

desamparado que recebe o favor” não gera estruturas de governança eficientes. No caso da reforma agrária, a forma com a terra vem sendo distribuída não estabelece direitos de propriedade que funcionem como incentivo para a alocação de esforços dos beneficiários. Não basta distribuir os ativos levando-se em conta apenas a equidade; é necessário, além disso, criar condições de sustentabilidade para o beneficiário, e isso exige sua inserção em estruturas de governança adequadas.

1.4 UMA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE POLÍTICA AGRÁRIA – REFORMA AGRÁRIA POR EXPROPRIAÇÃO

A reforma agrária que tem como objetivo a redistribuição do ativo terra é motivada pela inquietação com relação às crescentes tensões suscitadas pela concentração da posse de terras em mãos de relativamente poucos proprietários, numa economia onde a mão de obra é abundante. Os trabalhadores sem terra e os colonos que ganham a vida na agricultura, têm renda relativamente menor, já que seu único patrimônio é o trabalho. A reforma agrária distributiva pode aumentar a eficiência, ao transferir terras para unidades familiares menores e mais produtivas (Binswager, Deininger e Feder, 1993). Devido à existência de imperfeições de mercado, os mercados de terras em geral não efetuarão essas transformações nos padrões de propriedade. No Brasil, o modelo de política de reforma agrária que vem sendo adotado se baseia na desapropriação. As características deste modelo de reforma agrária refletem a própria concepção do papel do Estado, paternalista e autoritário, e a situação estrutural do momento histórico em que foi concebido.

As leis que regulamentam a reforma agrária no Brasil datam de 1964 (Estatuto da Terra) e estabeleciam que o Governo Federal podia expropriar terras improdutivas e latifúndios, pagando indenizações aos seus proprietários, a fim de promover a reforma agrária. A hipótese deste modelo é que os proprietários não teriam interesse no processo de negociação, o que supõe a necessidade de intervenção do Estado em todas as fases do processo, sem a participação da comunidade. Assim, é a desapropriação de terras por interesse social o principal instrumento do modelo. No modelo de expropriação de terras, o Governo seleciona as terras a serem expropriadas e utilizadas no assentamento dos agricultores sem terra. Para isto, é preciso que as áreas sejam consideradas improdutivas e acima de um determinado limite (15 módulos fiscais). Contudo, segundo relatório do Banco Mundial (1998), o poder político dos grandes proprietários de terras coibiu qualquer ação significativa do Governo Brasileiro neste sentido. No Brasil, o surgimento de uma estrutura

grupo, e o arcabouço legal/institucional da economia que ampara as regras de convivência e os contratos

agrícola dominada por grandes propriedades deve-se muito ao viés de política em favor das grandes fazendas (Binswanger, 1987)

Pode-se identificar três fases modelo de reforma agrária por desapropriação: a primeira seria a de aquisição da terra e assentamento das famílias, incluindo a construção de infra-estrutura básica e o início da atividade produtiva; a segunda refere-se a programas de assistência ao desenvolvimento rural e a terceira fase seria a da emancipação, o objetivo central das mesmas, alcançada quando os assentados têm acesso tanto ao mercado de produtos quanto ao mercado de crédito. Todas as fases são condicionadas pela atuação do Estado, sendo dependentes de seu controle e intervenção.

Nos últimos anos, ainda segundo Buainain *et alli* (1999), a expropriação de terras para reforma agrária tem se orientado a dois propósitos: cortar custos de aquisição de terra e reduzir a tensão em zonas de conflito. Estes critérios não asseguram que as terras adquiridas sejam de boa qualidade, com fertilidade e topografia adequadas para o desenvolvimento de sistemas produtivos sustentáveis.

Além disto, o método de seleção dos beneficiários -selecionados pelo próprio governo- é sujeito a distorções como indicação por critérios políticos e mesmo a lentidão do processo. Em muitos casos, há um registro prévio dos candidatos, ou a invasão da terra garante ao indivíduo o seu assentamento. Estes dois critérios apresentam desvios com relação ao objetivo central, a emancipação do indivíduo, pois podem atrair pessoas não ligadas ao meio rural por falta de opções de sobrevivência nas cidades e, beneficiários inexperientes acrescentam dificuldades a todo o processo. Isto acarreta problemas para a sustentabilidade dos assentamentos. Por outro lado, este processo é sujeito a comportamentos oportunistas por parte dos agentes já que não cria uma relação de comprometimento do indivíduo com o processo, este não perde nada em caso de fracasso. Desta forma, a seleção pode atrair pessoas não ligadas ao trabalho agrícola. Beneficiários inexperientes e despreparados acrescentam dificuldades ao processo de consolidação da capacidade produtiva.

Dada as características institucionais destas políticas e a fatores diversos como a própria incipiência do mercado de terras nacional, o modelo encontrou problemas que acarretaram o desenvolvimento de uma estrutura macroeconômica insustentável. As características do mercado de terras, principalmente em áreas de latifúndio contribuem para inflacionar os preços do processo de expropriação e compra da terra. A falta de infra-estrutura básica (como estradas, por exemplo) interfere neste processo na medida em que dificulta o desenvolvimento dos assentamentos. Além disto, torna necessária a utilização de

estabelecidos entre os agentes (Rabelo e Silveira, 1999).

uma máquina burocrática de grande dimensão, aumenta os custos de transação e estimula indiretamente a ocupação.

Outro aspecto criticado nos programas de reforma agrária é o pequeno apoio dado aos assentados, tanto na forma de recursos financeiros quanto na forma de assistência técnica. Não basta a terra para resolver o problema agrário brasileiro. De acordo com Buainain e Souza Filho (1998),⁵ a maioria dos beneficiários da reforma agrária assume o lote em condições de completa descapitalização. Sem apoio técnico e financeiro, uma parte dos assentados fracassa e abandona o lote após um tempo. Outra parte se mantém através de atividades de subsistência. A disponibilidade de recursos financeiros é condição necessária para a implantação de projetos agrícolas sustentáveis e rentáveis. Contudo, o produtor familiar encontra dificuldade para obter tanto créditos comerciais como oficiais. Estas dificuldades estão relacionadas tanto à inadequação de prazos e valores às suas necessidades quanto à exigência de garantias e ao próprio custo de transação da operação que estão além de suas possibilidades.

Buainain *et alli* (1999) identifica outras conseqüências na utilização deste modelo:

- Maior custo de transação e impossibilidade de captar movimentos de queda do preço da terra. As terras escolhidas para desapropriação são selecionadas entre as classificadas como “improdutivas” e acima de um tamanho mínimo. Esta classificação é feita segundo indicadores de desempenho estimados pelo INCRA. Este mecanismo permitiu aos proprietários recorrerem à Justiça e receberem valores muito superiores aos de mercado, pela simples aplicação de juros e correção monetário sobre os valores originais;
- Necessidade de uma máquina burocrática superdimensionada. Pela própria natureza da política, dependente do Estado em todas as suas fases, torna-se necessária uma gigantesca máquina burocrática que passa a consumir parte dos recursos. Além disto, esta política incorre ainda em pesados custos de monitoramento devido a geração de estruturas de governança ineficientes;
- Estímulos indiretos a ocupação. Devido à lentidão do processo, que pode se arrastar durante anos em batalhas judiciais, esta política acaba por impulsionar movimentos de ocupação de terras. Estes movimentos, ao mobilizar a opinião pública, pressionam por tomadas emergenciais de atitude pelo Estado, criando um círculo vicioso de ocupação - assentamento;

⁵ BUAINAIN, A. Márcio, SOUZA FILHO, H. Meirelles; PROCERA: Impactos produtivos e capacidade de pagamento. Projeto FAO/INCRA. Campinas, 1998.

- Menor atenção ao desenvolvimento do assentado e acúmulo de um passivo de infra-estrutura e serviços sociais básicos. Vários estudos apontam que não basta distribuir a terra, é necessário criar condições para sua sustentabilidade. Neste sentido, o investimento inicial em infra-estrutura e no desenvolvimento de projetos produtivos eficientes é crucial. Mas, estando a máquina burocrática voltada para o assentamento emergencial, torna-se impossível o desenvolvimento desta fase. Tem-se uma carência de condições básicas de infra-estrutura que pode inviabilizar o sucesso de todo o processo.

O esgotamento e obstáculos encontrados por este modelo para atingir os objetivos propostos estão vinculados não só a crise fiscal do Estado, mas também a natureza das políticas adotadas. Tem-se a criação de estruturas insustentáveis no longo prazo, além da geração de formas de incentivos incompatíveis com a sustentabilidade destas políticas, permitindo comportamentos oportunistas. Estes mecanismos produziram estruturas macroeconômicas ineficientes, consumindo parte dos recursos com o aparato burocrático. Com o esgotamento do modelo e dificuldades de implementação de políticas públicas centralizadas dentro do novo contexto institucional que marca os anos 90, há uma mudança de enfoque. Esta mudança tem como características básicas a liberalização dos mercados e a desregulamentação da economia.

Entre 1994 e 1998 observa-se redução no preço da terra no Brasil. Esta queda pode ser explicada por fatores como a redução da inflação, crise da dívida agropecuária e crise da própria agropecuária. Soma-se a estes fatores a própria dinamização do mercado de terras devido a redução da atratividade na manutenção de terras ociosas. Isto se deveu ao aumento do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural e o desenvolvimento do mercado financeiro nacional. Em decorrência, a utilização da desapropriação e do encaminhamento ao judiciário da maior parte dos processos de aquisição de terras perde sentido. Mesmo porque, ao transferir do mercado para a justiça, o processo de desapropriação encarece e retarda a reforma agrária. Segundo Buainain *et alli* (1998), a média dos cálculos estima uma diferença de 50% entre o custo final da desapropriação maior do que o depósito inicial e um tempo médio de 8 anos.

Neste tipo de política de desenvolvimento centradas na redefinição do papel do Estado⁶; tornar mínima a intervenção dos governos nos sinais de mercado; implementar o acesso a ativos, fazendo com que a iniciativa dos componentes de um grupo alvo – no

⁶ Vários autores chamam estas políticas de “*free market trade policies*” – FMFT.

contexto de um processo de *targeting*⁷ – seja o elemento central para o sucesso da política e, maximizar o uso do setor privado são elementos principais. Isto remete para políticas não mais de cunho paternalistas e centralizadas mas sim, para a criação de uma série de incentivos que privilegiem a otimização do uso dos recursos e o desenvolvimento da população rural.

A participação dos beneficiários em todas as fases do processo e a redução do papel do governo ao mínimo surgem como alternativas a estas questões. A convergência de interesses de proprietário e grupos organizados após negociação permitiria um processo mais rápido e eficaz, com a diminuição dos custos de transação. Seriam residuais os casos passíveis de desapropriação, adotados quando não houvesse entendimento. Reduz-se os custos financeiros e operacionais da reforma agrária, permitindo a reutilização dos recursos poupados para sua própria expansão. A maior participação social por meio da transferência de responsabilidades e compromissos permite o desenvolvimento de arranjos institucionais mais eficientes, possibilitando o desenvolvimento sustentável destes agentes.

Para fazer aflorar o dinamismo dos indivíduos e evitar a ineficiência das políticas anteriores, promove-se uma transferência de responsabilidades a estes, privatização e tarifação de serviços, bem como assistência técnica e acesso a informações de mercado. A nova dimensão das políticas procura levar em conta as relações entre o crescimento, a desigualdade e a pobreza e coloca a distribuição de ativos como elemento central da estratégia de desenvolvimento econômico. Nesse contexto, o combate à pobreza rural tem efeitos diretos e imediatos e indiretos, advindos dos efeitos secundários produzidos pela incorporação dos pobres ao mercado e ao mundo dos contratos.

Como a reforma agrária visa ampliar o setor de agricultores familiares, e a sustentabilidade da agricultura familiar é objeto de intensa controvérsia, é necessário apresentar os principais argumentos da polêmica antes de passar à análise específica dos projetos do Programa Cédula da Terra.

⁷ Entendida como a política de seleção de um público alvo.

2 SUSTENTABILIDADE DA AGRICULTURA FAMILIAR

2.1 INTRODUÇÃO

A existência dos grandes latifúndios remonta ao passado colonial do Brasil e reflete as políticas públicas de caráter conservador, que atuam concedendo subsídios e criando distorções no mercado em favor da grande propriedade. Como resultado, tem-se uma estrutura agrária concentrada, associada a um poderoso setor produtor de *commodities* e a exclusão de grandes parcelas da população, que irão alimentar as fileiras de miseráveis urbanos. Nos anos 90 com a redefinição do papel do Estado e a pressão de movimentos sociais, cresce o debate sobre a necessidade de redução da distorção distributiva de ativos.

De acordo com estudo feito por Maletta, Buainain e Villalobos (1999) baseado em dados da PNAD de 1996, dois terços da população rural é pobre. Veiga (1999), examinando as características da pobreza rural da Região Sul e Sudeste, chama a atenção para sua ligação com a agropecuária. A renda média das pessoas ocupados em atividades rurais não agrícola é superior a dos trabalhadores agrícolas. Graziano da Silva (1997) revela que na Região Sul esta renda média pode chegar a ser 4 a 5 vezes maior, como ocorre com os ocupados em serviços auxiliares da produção e na administração pública. Para Veiga *et alli* (1999):

“Não pode haver dúvida, portanto, de que qualquer discussão sobre o teimoso fenômeno da pobreza rural brasileira passa necessariamente pela consideração das próprias características do setor agropecuário. É uma das mais marcantes é seu contraste com a estrutura ocupacional desse setor em todos os países que atingiram altos índices de desenvolvimento humano. Em todos esses países a agropecuária é uma atividade de caráter principalmente familiar, enquanto no Brasil ela é predominantemente de caráter patronal. Três quartos da área utilizada pelo setor agropecuário brasileiro pertencem a meio milhão de fazendeiros que empregam quase cinco milhões de peões, cabendo apenas um quarto dessa área a outros treze milhões de ocupados no setor, entre os quais pelo menos um quarto estão em situação de auto-consumo.”

A Reforma Agrária aparece como uma política de modificação estrutural dos fundamentos econômicos, sendo parte do processo de modernização da economia. Mas não basta uma política de redistribuição de terra. Faz parte dos aspectos essenciais da Reforma Agrária, o suprimimento de condições básicas de infra-estrutura e uma política de

fortalecimento da agricultura familiar. Sem levar em conta os benefícios distributivos promovidos, sob o ponto de vista alocativo, a produção familiar tem apresentado vantagens.

A geógrafa Anne Buttimer enfatiza a forte correlação existente entre o predomínio da agricultura familiar e a “vitalidade social”, identificada como o principal motor do desenvolvimento. A pesquisa envolveu a comparação entre localidades agrícolas americanas. Os resultados obtidos estão apresentados na tabela 2.

Tabela 1: Comparação entre comunidades agrícolas americanas com predomínio das formas patronal e familiar de organização econômica.

{PRIVATE}Características/funcões	Típica localidade da forma patronal	Típica localidade da forma familiar
População	6.300	7.800
Escolas	1 (primária)	4 (prim.) + 1 (secund.)
Igrejas	5	14
Clubes	2	12
Associações	nenhuma	2
Jornais	1	2
Empresas não-agrícolas	35	62
Bancos	nenhum	2
Habitações	poucas e pobres	modestas e adequadas
Delinquência juvenil	séria	ausente

Fonte: Anne Buttimer (1995)

Nas localidades em que predominou a agricultura patronal há poucas escolas, igrejas, clubes. As condições de moradia são precárias, quase não existem equipamentos de lazer e a delinquência juvenil é alta, ao contrário do que ocorre onde predominou a agricultura familiar.

Analisando a dinâmica agrícola dos países desenvolvidos, Mazoyer & Roudart (1997)⁸ concluem que todos adotaram políticas de sustentação de preços, afim de impedir reduções abruptas da renda média dos agricultores e, ao mesmo tempo, políticas visando a uma aceleração modernização. Estas medidas impulsionaram o desenvolvimento de estabelecimentos familiares médios e grandes, impedindo, em certa medida, o desenvolvimento de grandes fazendas com mão-de-obra assalariada. Por outro lado, ponderam que o mínimo que se pode dizer é que se tais medidas não ajudaram os estabelecimentos menos viáveis, também não os fizeram desaparecer brutalmente.

Baseando-se nestas experiências e de países como Coréia, Veiga (1998)⁹ conclui que a passagem da economia capitalista para sua fase socialmente articulada de desenvolvimento dificilmente pode prescindir de um conjunto de políticas públicas que venha a permitir a liberação do potencial da agricultura familiar.

⁸ Mazoyer & Roudart. Histoire des Agricultures du Monde; Du Néolitique à la Crise Contemporaine. Ed. Seuil, Paris: Novembro 1997. Este texto vem sendo usado como referência para a questão por diversos autores.

“(…) as vantagens de uma estratégia de desenvolvimento rural que priorize a promoção da agricultura familiar começam a ser percebidas pela sociedade brasileira. Principalmente porque o Brasil é um país onde a forma de agricultura mais favorecida – a patronal – agora está empregando cada vez menos trabalhadores, e engendrando, portanto, cada vez mais concentração de renda e exclusão social. Enquanto isso, a forma de agricultura mais desprezada - a familiar - tende a exibir um perfil essencialmente distributivo, além de ser incomparavelmente melhor em termos socioculturais. E seus sistemas poliprodutivos de cultura e criação, aliados à maior maleabilidade de seu processo decisório, também trazem imensas vantagens comparativas sob o prisma ambiental.”

Para esta questão, definiremos a agricultura familiar. Lima e outros (1995) descrevem unidades de produção familiares como: " unidades essencialmente distintas da empresa capitalista típica. Pois, a partir de uma base material e social específica e da forma como se inserem no meio físico e socioeconômico, buscam se reproduzir social e economicamente, organizando e realizando a produção basicamente através da força de trabalho familiar". Entende-se por agricultura familiar uma unidade de produção em que terra, trabalho e família estão intrinsecamente relacionados.

2.2 FUNDAMENTOS DA PEQUENA PROPRIEDADE RURAL

A discussão sobre grande propriedade rural, baseada no trabalho assalariado e da produção familiar faz parte do debate sobre distribuição de ativos. A questão a ser respondida é se as grandes fazendas são economicamente mais eficientes do que as propriedades menores, administradas por famílias. A resposta a esta questão, se negativa, dá respaldo para políticas de distribuição de terra, tendo como referência a eficiência econômica e a equidade¹⁰. A reforma agrária redistributiva não seria necessária se houvesse economias de escala na agropecuária, não disponíveis para a propriedade familiar. Tampouco seria necessário subsidiar as grandes propriedades rurais, acrescentando distorções ao mercado. Para examinar a relação entre tamanho da propriedade e produtividade, é preciso analisar as raízes das economias de escala: trabalho assalariado, insumos básicos como máquinas

⁹ Para exame da questão ver José Eli da Veiga – Diretrizes para uma nova política agrária, Fortaleza, 1998.

¹⁰ Binswanger, Deininger e Feder tratam da questão em um artigo, disponível no Dataterra. Trata-se de “*Poder, Distorções e Reforma nas relações de terras agrícolas*”, os autores fazem uma recuperação histórica do assunto.

agrícolas e vantagens gerenciais, e as vantagens de crédito e difusão do risco, que estão presentes nas propriedades maiores

O trabalho é o maior componente dos custos totais. A produtividade do trabalho na agricultura é obtida através de tecnologias que poupam mão-de-obra. Além disto, não se pode aumentar o número de trabalhadores além de um teto máximo, a partir do qual se teriam retornos decrescentes. Segundo Binswager *et alli* (1993), as grandes plantações baseadas no trabalho assalariado continuam a existir para algumas culturas típicas, devido a uma outra característica técnica. As economias de escala surgem nas etapas de processamento ou comercialização, e não na etapa do plantio e são transmitidas às fazendas em razão da necessidade de se processar a safra logo após sua colheita. Somente para essas culturas podem as grandes plantações competir com as propriedades menores, sem apelar para a coação ou compra da mão de obra. Uma maneira de contornar este problema seria a agricultura contratada, que consiste na contratação de pequenos agricultores, sendo muito difundida na Índia e na Tailândia.

Com relação às economias de escala associadas ao uso de equipamentos, tem-se um aumento do tamanho mínimo de área associado. Contudo, segundo Romeiro (1996), não houve mudança na organização do processo de trabalho, não sendo o progresso da técnica incompatível com a pequena propriedade. Um outro aspecto da questão é que o aluguel de máquinas pode permitir que as pequenas propriedades contornem as vantagens das economias de escala associadas à maquinaria em praticamente todas as operações. Para Binswager *et alli* (1993):

“O uso de animais de tração e máquinas – insumos básicos – leva a um segmento inicial da função de produção que apresenta retornos crescentes com escala operacional, mas essas economias técnicas desapareceriam com o aumento do tamanho das fazendas, com a repetição da escala ótima de insumos básicos, ou quando os mercados de aluguéis tornarem o peso da maquinaria irrelevante.”

Em relação ao aspecto gerencial, a dispersão das atividades em uma área extensa dificulta a organização e o controle das operações, elevando os custos de produção mais que proporcionalmente ao aumento da área cultivada. A superioridade da grande propriedade depende de uma combinação de economias de escala do processamento com a resolução de problemas de coordenação do trabalho. A evolução da técnica exige habilidades gerenciais modernas, tanto no uso de equipamentos e insumos como fertilizantes, quanto na obtenção de

financiamentos e comercialização de produtos, aumentando o custo unitário. Com a “revolução verde” cresce a preocupação com a adoção de tecnologia pela pequena propriedade. Para Romeiro (1996), sistemas complexos, ecologicamente equilibrados, só são viáveis economicamente se operados com base no trabalho familiar. Contudo, o acesso a esta tecnologia é limitado pela falta de acesso ao crédito.

Para Binswanger *et alli* (1993) os mercados de crédito rural são difíceis de serem sustentados, gerando um racionamento de crédito que é contornado ao se usar a terra como garantia de pagamento. A posse da terra pode servir como um sinal de capacidade de pagamento no mercado de crédito. Os custos altos do crédito rural implicam que o custo unitário do crédito é inversamente proporcional ao tamanho do empréstimo e, muitos bancos comerciais não fazem empréstimos a pequenos produtores devido às dificuldades destes em obter lucros. O simples aumento das taxas de juros para pequenos produtores não soluciona a questão, na verdade pode levar a resultados ainda piores.

“Os agricultores e os trabalhadores com pouco ou nenhum acesso ao crédito podem tentar diluir seus riscos se amparando nas reservas acumuladas, na riqueza, nas relações sociais, e nos arranjos de compartilhamento de riscos da terra, trabalho, mercados de produção e de insumos (...) Os indivíduos ricos podem auto-segurar muito mais facilmente do que os pobres, seja diretamente, em consequência de sua riqueza, e indiretamente, em razão de redes sociais dispersas nas quais eles podem confiar nos anos de safras ruins (localmente covariantes).”

Apesar da menor dificuldade encontrada pela grande propriedade para conseguir crédito e vantagens advindas da gestão gerencial, a conclusão dos autores é que só em alguns casos excepcionais confirma-se a maior eficiência da grande propriedade. A conclusão parte de estudos efetuados que comprovam as deseconomias de escala da grande propriedade. As reduções dos custos fixos ligadas aos aumentos de escala ou de tamanho mostraram-se pouco significativas na agricultura. Quando são possíveis, elas só são realizáveis até um tamanho bem modesto, correspondente a uma pequena equipe de trabalho. Acima desse tamanho passam a se manifestar deseconomias que aumentam com muita rapidez. O estudo foi feito sobre a relação entre tamanho da fazenda e produtividade, não como uma relação causal, mas uma correlação múltipla, partindo das seguintes críticas:

- Para eliminar os erros resultantes da correlação bruta entre tamanho da fazenda e tamanho do domicílio, regressões de um indicador de eficiência sobre o tamanho

da terra operacional e da propriedade da terra devem também incluir o número de adultos da família que poder atuar como fiscais;

- As medidas apropriadas de eficiência relativa são a diferença no fator de produtividade total entre pequenas e grandes fazendas e a diferença nos lucros, líquidos do custo do trabalho familiar, por unidade de capital investido;
- O uso de preços de mercado para medir a produtividade avalia as diferenças na eficiência privada. Usar os custos de oportunidade social como uma medida elimina o impacto das distorções de mercado e mede as diferenças da eficiência social;
- Devido ao fato de que parte do ajuste dos problemas de incentivo e outras imperfeições de mercado irão variar o *mix* de produção, de modo a economizar nos fatores com valor de escassez mais alto nas fazendas específicas, concentrar o foco em safras únicas não é adequado, à exceção dos sistemas de monoculturas. Os estudos de safras individuais, portanto, não são relevantes para o problema da relação entre o tamanho da fazenda e a propriedade;
- Ao normalizar qualquer medida de produtividade pela *área total da terra*, ou regredi-la sobre a área de terra, suscita sérios problemas de medição, porque o potencial agro climático e a qualidade da terra deferem entre as regiões. O mesmo problema aflige qualquer comparação que envolva dados combinados ou utilize as médias de diversas regiões.

O teste sobre a relação entre o tamanho da fazenda e a produtividade considera estas críticas. O teste considerou esta relação não como uma relação causal, mas uma correlação múltipla.

$$P/K = g(OP, OW, H, Z) \text{ com sinais esperados } g_1 < 0, g_2 > 0, g_3 > 0, (1)$$

Onde K são os ativos, L é o trabalho, P são os lucros privados ou sociais, líquidos dos custos privados ou sociais do trabalho familiar, OP é a área em operação, ou valor da terra operada, OW é a área possuída, ou valor da terra possuída, H é o número de trabalhadores do domicílio, e Z é o vetor de qualidade de terra exógeno, distância da infra-estrutura, e variáveis de melhoria da terra exógenas. g_2 deve ser positivo porque a propriedade provê melhor acesso ao crédito. E g_3 deve ser positivo porque os membros da família têm incentivos de trabalho e podem fiscalizar.

Os resultados obtidos são apresentados na tabela, reproduzindo o estudo feito por Berry e Cline (1979) sobre a questão:

Tabela 2: Diferenças de Produtividade por Tamanho de Fazendas, países selecionados

Tamanho da Fazenda ^a	Nordeste do Brasil ^b	Punjab, Paquistão ^c	Muda, Malásia ^d
Fazenda Pequena (Hectares)	563 (10,0 – 49,9)	274 (5,1 – 10,1)	148 (0,7 – 1,0)
Maior Fazenda (Hectares)	100 (500 +)	100 (20 +)	100 (5,7 – 11,3)

Notas ^a 100 = o maior tamanho de fazenda comparado com o segundo menor tamanho de fazenda. O segundo maior tamanho de fazenda usado no cálculo para evitar resultados de produtividade anormais, muitas vezes registrados para as menores glebas.

^b Tabela 4 –1 . Nordeste do Brasil, 1973; Produção por unidade de terra disponível, por grupo de tamanho de fazenda. O índice foi tomado usando a receita/área bruta para o grupo de tamanho 2 (pequeno) e 6 (grande), com a média para todas as zonas, excluindo a zona F, onde as plantações de cana de açúcar e coco distorcem a média de produtividade para as grandes propriedades.

^c Tabela 4-29. Produtividade relativa da terra por tamanho de fazenda. Censo Agrícola e Pesquisa FABS, baseado em estimativas comparadas, (1968-9). O índice foi adotado usando o valor adicionado por alqueire cultivado para o segundo menor grupo de tamanho e para o maior.

^d Tabela 4-48. Fator de produtividade das fazendas do rio Muda por tamanho de fazenda, 1972-3. O índice utilizado foi tomado pelo valor adicionado na agricultura/*relong* (1 *relong* = 0,283 hectares)

Fonte: Binswanger, Deininger e Feder (1993)

O autor generaliza as conclusões e defende que o diferencial de produtividade em favor das pequenas propriedades sobre as grandes, aumenta com a diferença de tamanho. O estudo sugere ainda que as propriedades menores podem ser as mais seriamente afetadas pela limitação de crédito. Binswanger *et alli* (1993) conclui:

“As vantagens dos custos de fiscalização e de mão de obra do trabalho familiar são aparentemente maiores do que as vantagens que o peso das habilidades gerenciais e das máquinas, bem como o melhor acesso ao crédito e outras medidas de difusão de riscos, conferem às grandes fazendas. Somente nos ambientes mais sujeitos a riscos é que a vantagem das fazendas mais pobres quase desaparece.”

A concentração da terra gera uma estrutura produtiva baseada na larga escala em que não estão presentes economias de escala. Estas conclusões são ainda confirmadas por Guanziroli (1998) que defende a tese de que com raras exceções, na agricultura não estão presentes economias de escala, apesar das vantagens advindas da utilização de equipamentos, obtenção de crédito e no processo de comercialização, a grande propriedade tem desvantagens administrativas.

2.3 FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

Não é apenas o combate à pobreza rural que legitima as políticas redistributivas de renda e riqueza. A ampliação e o aprofundamento dessas políticas são cruciais para o crescimento da economia brasileira. Vários estudos demonstram as desvantagens do atual padrão de crescimento agrícola, cujo principal subproduto é a expulsão prematura de trabalho e o aprofundamento da desigualdade. Neste sentido, novas propostas de desenvolvimento rural para o Brasil se apoiam na expansão e no fortalecimento da agricultura familiar, modelo redutor de pobreza, adotado pelas nações semi-periféricas bem sucedidas, além de todas as nações que hoje fazem parte do primeiro mundo (Veiga, 1999).

Nos EUA, Europa Ocidental e Japão fez-se a opção por um padrão de desenvolvimento distinto do brasileiro: a opção pela agricultura, que nos EUA foi selada em 1862, na maioria dos países da Europa Ocidental entre a década de 1870 e a Primeira. Guerra Mundial, e no Japão logo depois da Segunda Guerra Mundial. Isto significou a garantia de que milhões de famílias rurais viessem a fazer parte da classe média. Para isto, estas famílias precisaram de: acesso à terra, educação, apoio ao cooperativismo, um adequado sistema de crédito rural, pesquisa agropecuária orientada para sistemas de menor escala e a correspondente assistência técnica. Nesse processo a pluriatividade teve um papel mais essencial do que os subsídios, que ajudaram principalmente quem o setor de *agribusiness*.

No Brasil, já se tem o início de um processo de pluriatividade, como mostram as pesquisas que vêm sendo feitas no âmbito do projeto “Rurbano” e da definição do “Novo Rural Brasileiro”. Segundo esta pesquisa, há um conjunto de novas atividades não agrícolas respondendo por uma nova dinâmica populacional do meio rural brasileiro. O enfoque se deu na questão da pluriatividade das famílias rurais e das famílias agrícolas residentes no meio urbano. Isto permitiu explorar o efeito das ocupações não-agrícolas sobre os rendimentos das famílias rurais e das famílias agrícolas com e sem acesso à terra. A pluriatividade já afeta quase um terço dos 3 milhões de agricultores familiares residentes no meio rural, e quase um quarto do total de 7,5 milhões de domicílios rurais do país.

Contudo, para grande parte da PEA rural brasileira (65% em 1990) que se encontrava ocupada em atividades agropecuárias, a expansão dos empregos não agrícolas representa uma chance de sobrevivência para produtores sem acesso à terra, à tecnologia, etc. Este processo de pluriatividade agrícola difere, conseqüentemente, do processo virtuoso ocorrido na Europa e EUA. (Guanzirolli, 2000).¹¹ Um outro aspecto da questão da produção familiar é a necessidade de apoiá-la a fim de que a pluriatividade possa significar uma complementação da renda, e não alternativa de sobrevivência.

Dentro deste debate, o Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO realizou um estudo com base nos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995/96. O pioneirismo deste trabalho consiste em tornar operacional um determinado conceito de agricultura familiar, a partir da idéia de racionalidades diferenciadas, adaptadas ao meio de inserção dos produtores. O Quadro 1 resume a metodologia utilizada pelo estudo para delimitar o universo de agricultores familiares

Quadro 1: Delimitação do Universo de Agricultores Familiares

<u>Caracterização dos agricultores familiares</u>
• Produtor dirige os trabalhos do estabelecimento • UTF > UTC • Área total do estabelecimento ≤ área máxima regional
<u>Unidade de Trabalho Familiar (UTF)</u>
Pessoal ocupado da família com 14 anos ou mais + (Pessoal ocupado da família menores de 14 anos)/2
<u>Unidade de Trabalho Contratado (UTC)</u>
(Salários + Valor da quota-parte entregue a parceiros empregados + Serviços de empreita de mão-de-obra) + (Diária estadual x 260)

Fonte: Guanzirolli *et alli* (2000)

Os gastos com serviços de empreita foram incluídos no cálculo do trabalho não familiar a fim de evitar a inclusão de formas típicas de contratação de mão-de-obra, utilizadas por unidades patronais. Contudo, o gasto com serviços de empreita com fornecimento de máquinas não faz parte da massa salarial contratada por ser uma das características marcantes das unidades familiares. É através deste recurso que as unidades familiares enfrentam a questão da escala e escassez de mão-de-obra (como tratado anteriormente). A utilização da UTC permite comparar a renda auferida com o custo de oportunidade da mão-de-obra familiar (VCO = valor da diária média estadual, acrescido de 20% - arbitrário mas justificado

¹¹ GUANZIROLLI, ROMEIRO, SABATTO, BUAINAIN, BITTENCOURT. *Questão Agrária e Agricultura*

porque as diárias são muito baixas e não asseguram a estabilidade do agricultor- e multiplicado pelo número de dias úteis, 260, a fim de comparar com uma renda anual) e, garante a possibilidade de comparação entre diferentes regiões. O Estudo optou ainda pela Renda Total dos estabelecimentos como indicador da renda dos agricultores. A importância da Renda Total consiste em se captar aspectos da atividade produtiva, como inserção no mercado, transformação e beneficiamento de produtos agrícolas no estabelecimento e o autoconsumo A Renda Total pode ser definida como:

Quadro 2: Renda Total e outros indicadores econômicos da agricultura familiar

Valor Bruto da Produção (VBP)
Σ do valor da produção colhida/obtida de todos os produtos animais e vegetais;
Renda Total (RT)
(VBP + Recita Agropecuária Indireta + Valor da Produção da Indústria Rural)
Receita Agropecuária Indireta
Venda de esterco + serviços prestados a terceiros + venda de máquinas, veículos e implementos + outras receitas provenientes do estabelecimento agrícola
Valor da Produção da Indústria Rural (VPIR)
Σ do valor da produção de todos os produtos da indústria rural
Receita Agropecuária Total (RAT)
Receita Total – Receita de exploração mineral
Receita Monetária
RAT – despesa total

Fonte: Guanzirolli *et alli* (2000)

A partir disto, tem-se a tipologia dos diversos tipos de agricultores familiares. O Valor do Custo de Oportunidade da mão-de-obra familiar funciona como um valor limite para a classificação dos tipos de agricultores familiares, de acordo com a sua diária média estadual. Através desta tipologia, pode-se efetuar uma diferenciação sócio -econômica, associando A, B, C e D a agricultores capitalizados, em processo de capitalização, em descapitalização e descapitalizados, respectivamente. Por esta tipologia, Ceará e Bahia, Estados com o menor valor de diária (R\$ 4,23), uma renda superior a R\$ 3.959,28 classifica um agricultor familiar “tipo A”. Em Santa Catarina, Estado com maior valor de diária (R\$ 10,13), para ser classificado como “tipo A”, o agricultor precisa ter uma renda total anual superior a R\$ 9.481,68.

Familiar no Brasil. Artigo apresentado no Encontro Nacional de Economia – ANPEC. Campinas, 2000.

Os dados dos quatro tipos de agricultores familiares a cerca de área, valor bruto da produção e financiamento total da agricultura são apresentados na tabela 3. Os valores totais estão associados a agricultura familiar assim, o valor 4,139.369 representa o total de estabelecimentos familiares do Brasil.

Tabela 3: Brasil – Estabelecimentos, área, valor bruto da produção e financiamento total (FT) dos tipos de agricultores familiares

Tipos	No. Estab.	Estab./Total	Area Total	Area/Total	VBP	VBP/Total	FT	FT/Total
A	406.291	8,4	24.141.455	6,8	9.156.373	19,2	433.295	11,7
B	993.751	20,4	33.809.622	9,6	5.311.377	11,1	228.965	6,2
C	823.547	16,9	18.218.318	5,2	1.707.136	3,6	68.911	1,9
D	1.915.780	39,4	31.599.055	8,9	1.942.838	4,1	206.656	5,6
Total	4.139.369	85,1	107.768.450	30,5	18.117.725	37,9	937.828	25,3

Fonte: Gaunzirolli (2000), a partir de Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE

Por estes dados, nota-se que os agricultores do “tipo D” ou, descapitalizados, representam 39, 4% dos estabelecimentos agrícolas e recebem 5,6% dos financiamentos totais destinados a atividade agrícola. Contudo, a classificação do “tipo D” é problemática, em virtude da possibilidade de quebra de safra ou baixa dos preços de seus produtos ter condicionado esta classificação. Ainda assim, os dados apresentados dão uma noção da importância da agricultura familiar, que gera um total de 37, 9% do Valor Bruto da Produção nacional e recebendo apenas 25,3% dos financiamentos totais, ainda que o número de estabelecimentos familiares represente 85,1% do total de estabelecimentos agropecuários. E não só, os dados apóiam as conclusões apresentadas sobre as distorções na distribuição de ativos, estimuladas em parte pelas políticas de apoio aos latifúndios. Também serve de base para defender a tese de fortalecimento da agricultura familiar.

Para uma comparação dos dados apresentados com os dados nacionais, segundo o Censo Agropecuário de 1995/96, existem 4.859.864 estabelecimentos rurais, ocupando uma área de 353,6 milhões de hectares. Nesta safra, o Valor Bruto da Produção Agropecuária (VBP) chegou a R\$ 47,8 bilhões e o financiamento total (FT) foi de R\$ 3,7 bilhões. De acordo com os dados apresentados, são 4.139.369 estabelecimentos familiares, ocupando 30,5% da área total, sendo responsáveis por R\$18,1 bilhões do VBP total e recebendo apenas R\$937 milhões do financiamento rural (25,3%) Os agricultores patronais são representados por 554.501 estabelecimentos, ocupando 240 milhões de hectares, recebendo 73,8% do financiamento rural total e sendo responsáveis pela geração de 61% do VBP desta safra. Os

estabelecimentos restantes foram excluídos do universo por não ser de interesse e ser um número pequeno

Tabela 4: Brasil – estabelecimentos, área, valor bruto da produção e financiamento total (FT)

Categorias	Estab.	%	Área total	%	VBP	%	FT	%
	Total	Estab/total	(mil ha)	Área/Total	(mil R\$)	VBP/Total	(mil R\$)	FT/Total
Familiar	4.139.369	85,2	107.768	30,5	18.117.725	37,9	937.828	25,3
Patronal	554.501	11,4	240.042	67,9	29.139.850	61,0	2.735.276	73,8
Inst. Relig	7.413	0,2	263	0,1	72.327	0,1	2.716	0,1
Entid.	158.719	3,2	5.530	1,5	465.608	1,0	31.280	0,8
Pública								
Não	132	0,0	8	0,0	959	0,0	12	0,0
identificado								
Total	4.859.864	100,0	353.611	100,0	47.796.469	100,0	3.707.112	100,0

Fonte: Gaunzirolli (2000), a partir de Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE

A partir destes dados pode-se concluir a maior eficiência dos agricultores familiares no uso do crédito rural, em relação a agricultura patronal. Com um montante menor do crédito rural, comparativamente, a agricultura familiar produz mais. A análise regional revela a importância da agricultura familiar.

Tabela 5: Agricultura familiar por regiões (número total de estabelecimentos, área total ocupada, valor bruto da produção e financiamento total)

Região	Estab. total	% Estab.	Área total	% Área	VBP	% VBP	FT (mil R\$)	% FT
					(mil R\$)			
Nordeste	2.055.157	88,3	34.043.218	43,5	3.026.897	43,0	133.973	26,8
Centro-Oeste	162.062	66,8	13.691.311	12,6	1.122.696	16,3	94.058	12,7
Norte	380.895	85,4	21.860.960	37,5	1.1352.656	58,3	50.123	38,6
Sudeste	633.620	75,3	18.744.730	29,2	4.039.483	24,4	143.812	12,6
Sul	907.635	90,5	19.428.230	43,8	8.575.993	57,1	515.862	43,3
Brasil	4.139.369	85,2	107.768.450	30,5	18.117.725	37,9	937.828	25,3

Fonte: Gaunzirolli (2000), a partir de Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE

Cerca de 88,3% dos estabelecimentos da região Nordeste são familiares, sendo que recebem apenas 26,8% do financiamento rural. Em todas as regiões, há uma grande desproporção entre os financiamentos destinados à agricultura patronal e à familiar. Os agricultores familiares ocupam 30,5% da área e recebem apenas 25,3% dos financiamentos. Estes dados mostram a importância da agricultura familiar em todo país e reforçam a tese de sua eficiência econômica.

A disparidades apresentadas podem ainda ser confirmadas quando se analisa a renda das unidades familiares. Tomando a mesma tipologia apresentada, a Renda Total por estabelecimento é diferenciada entre os quatro tipos de agricultores familiares. Os Dados são apresentados na Tabela 4.

Tabela 6: Agricultores Familiares: Renda Total por estabelecimento segundo tipos familiares

Regiões	Tipos	Nordeste	Centro - Oeste	Norte	Sudeste	Sul	Brasil
Renda Total média (R\$)	A	10.555	19.216	12.855	19.816	17.162	15.986
	B	2.283	4.210	3.225	3.797	4.581	3.491
	C	997	1.816	1.432	1.557	1.871	1.330
	D	226	(374)	240	(316)	(9)	98

Fonte: Guanzirolli (2000), a partir de Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE

Enquanto os agricultores do “tipo A” obtêm uma renda total média de R\$ 15.986,00 por anos e representam 8,4% dos estabelecimentos agrícolas nacionais, os agricultores do “tipo B” obtêm R\$3.491,00 e representam 20,4% dos estabelecimentos. Os agricultores do “tipo D”, um universo de 1.915.780 estabelecimentos, obtêm uma renda total média anual de apenas R\$98,00. É preciso acrescentar alguns comentários a estes dados. A grande variação existente entre os agricultores do “tipo A” e os demais se deve a não existência de limite máximo de renda para este extrato, enquanto os outros, por definição, ficam limitados à Renda Total máxima que os classificou. Um outro aspecto é que a Renda Total dos estabelecimentos do “tipo D” acaba sendo condicionada pela não existência de limite mínimo de renda. Os estabelecimentos com uma grande renda negativa devido à quebra de safra ou a novos investimentos reduzem a renda total média deste extrato.

A Renda Total de estabelecimentos mais pobres não chega a ser negativa porque este valor inclui o autoconsumo. Muitos destes agricultores são dependentes de rendas externas aos estabelecimentos, referentes a venda de serviços e a aposentadoria. Um estudo feito por Delgado e Cardoso Jr (1999)¹² sobre a avaliação dos impactos socioeconômicos da Previdência Rural conclui que este sistema promove uma importante redistribuição de renda da população agrária, aumentando a renda domiciliar das famílias, em média, em 13,1%. A regularidade, a segurança e a liquidez monetária que caracterizam os pagamentos previdenciários podem estar exercendo uma função importante, ampliando os gastos voltados para autoconsumo familiar e na produção de pequenos excedentes comercializáveis. No Nordeste, cerca de 51,5% dos beneficiados utilizam os recursos no custeio da atividade

agrícola, enquanto que no Sul este montante chega a 44,7%. Quanto a forma, 98,1% no Nordeste e 98,8% no Sul do montante do benefício dos que o utilizam na atividade agrícola, é utilizado no custeio da atividade (Delgado e Cardoso Jr, 1999).

Os dados da Renda Total e do Valor Bruto da produção, comparados ao Financiamento total, demonstram o potencial econômico e produtivo da agricultura familiar. Uma importante limitação enfrentada pelos agricultores familiares é caracterizada justamente pelo acesso a financiamentos, o que acaba por condicionar a sustentabilidade econômica da produção. A área média dos estabelecimentos familiares no Brasil é de 26 hectares, enquanto que a patronal é de 433 ha. Contudo, muitos estabelecimentos familiares possuem tamanho incompatível com a sustentabilidade de sua exploração, até mesmo para auto – consumo. Os estabelecimentos patronais apresentam Renda Total média de R\$ 19.085,00 anuais, sendo que esta renda mais elevada pe explicada pela maior área que dispõem (Guanzirolli *et alli*, 2000).

Em relação ao pessoal ocupado, a agricultura familiar é a principal geradora de trabalho no meio rural.

Tabela 7: Agricultura familiar – pessoal ocupado (PO)

Região	Pessoal Ocupado	% Pessoal Ocupado	Emp. Permanentes	Emp. Temporários
Nordeste	6.809.420	82,93	81.379	588.810
Centro-Oeste	551.242	54,14	42.040	39.824
Norte	1.542.577	82,15	25.697	68.636
Sudeste	2.036.990	59,20	98.146	160.453
Sul	2.839.972	83,84	60.835	128.955
Brasil	13.780.201	76,85	308.097	986.678

Fonte: Gaunzirolli (2000), a partir de Censo Agropecuário 1995/96 – IBGE

Dispondo de 30% da área rural, ela é responsável por 76,9% do pessoal ocupado. Dos 17,3 milhões de pessoal ocupado na agricultura brasileira, 13.780.201 estão na agricultura familiar. A agricultura familiar gera, em todo o país, 308.097 empregos permanentes e 986.678 empregos temporários, levantados em uma data fixa (3/12/95). Embora o número de pessoas ocupadas no estabelecimento seja maior entre os patronais (média de 6,4 pessoas contratadas contra 3,3 da agricultura familiar), os agricultores familiares ocupam mais pessoas por unidade de área (7,8 ha contra 67,5 ha para cada pessoa na agricultura patronal) (Guanzirolli *et alli*, 2000).

¹² DELGADO, G; CARDOSO JR., J. C. *Universalização de direitos sociais mínimos no Brasil: o caso da Previdência Rural dos anos 90*. 1999.

Estes dados revelam a importância e eficiência da agricultura familiar que, apesar da falta de crédito e outras dificuldades, vem se confirmando como um importante segmento produtivo e gerador de emprego. Comparativamente, a agricultura familiar mostra sua eficiência econômica ao produzir mais com menos recursos e ocupar mais postos de trabalho no meio rural por unidade de área. Estes fatos evidenciam a viabilidade da agricultura familiar e a necessidade de se implementar políticas de apoio, não só na concessão de créditos mas, também na criação de estrutura local e um ambiente macroeconômico favorável. Além disto, os dados evidenciam as dificuldades de sobrevivência para o agricultor familiar que não consegue obter renda para a sobrevivência da sua família.

Buainain (1998) identifica quatro principais fatores condicionantes do desenvolvimento rural. São eles:

- incentivos de investimento e produção para os produtores, que são dependentes de políticas macroeconômicas eficientes incidindo sobre os preços reais e variáveis estruturais como oferta e demanda;
- disponibilidade de recursos, também dependente de políticas macro eficientes que incidam sobre a distribuição de renda e a disponibilidade de infra-estrutura;
- acesso a mercados e informações, fortes determinantes da capacidade de produção;
- instituições, que são influências importantes na tomada de decisões por parte dos agentes.

E conclui :

“Desta maneira, qualquer política de desenvolvimento e promoção da agricultura familiar deve necessariamente levar em conta a situação destes quatro fatores e sua influência sobre a dinâmica da produção familiar. (...) Os principais objetivos política agrícola deveriam ser dois: Fundamentalmente, a política agrícola deve melhorar, para o conjunto dos produtores e não apenas para alguns, os incentivos, o acesso, a disponibilidade e as instituições; e (...) promover o fortalecimento e desenvolvimento da agricultura familiar como eixo central de uma estratégia de redução da pobreza urbana e rural, geração de empregos rural e urbanos, distribuição de renda e fortalecimento das economias regionais e do mercado interno.”

Ou seja, o pacote convencional dos programas de modernização voltados para a agricultura familiar (crédito, assistência técnica, apoio à comercialização, etc.) só poderá

atingir essa parcela dos agricultores rurais se estiver acoplado a dois itens fundamentais na estratégia de erradicação da pobreza rural: redistribuição fundiária e educação. A disponibilidade de tecnologia e de mercados de insumos e de produção é um determinante crucial para o aumento de eficiência advindo da reforma agrária. Para assegurar o acesso a serviços, ao crédito e aos mercados, é preciso estabelecer arranjos institucionais apropriados (Binswanger *et alli*, 1993).

3 CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA CÉDULA DA TERRA

3.1 INTRODUÇÃO

A questão agrária não pode se dissociar das profundas transformações sociais e econômicas sofridas pelo país nas últimas décadas. As técnicas produtivas se modernizaram e as relações de trabalho sofreram profundas alterações, observou-se o êxodo rural e políticas de desenvolvimento essencialmente urbanas. Contudo, com todas estas transformações, a distribuição desigual da terra não sofreu alterações. Nos anos 90, a pressão dos movimentos sociais aumenta devido a falta de alternativas de sobrevivência para a população, agravada pelas baixas taxas de crescimento da economia. Além disso, a discussão sobre cidadania, pobreza e meio ambiente é revitalizada.

As altas taxas de concentração da propriedade da terra é um fator de grande importância na desigualdade de bem-estar da população (Barros, Mendonça, Lopes; 1999)¹³. A única justificativa possível para esta distribuição desigual da terra seria os ganhos de eficiência derivados das economias de escala na produção que as pequenas propriedades não seriam capazes de auferir. Contudo, baseando-se nos dados e estudos apresentados, pode-se afirmar a viabilidade econômica da agricultura familiar, menosprezada por políticas de crédito e subsídio que favoreceram sistematicamente às grandes propriedades patronais.

Não é apenas o combate à pobreza rural que legitima as políticas redistributivas de terra. Vários estudos demonstram as desvantagens do padrão de crescimento agrícola baseado na grande propriedade rural, cujo principal subproduto é a expulsão prematura de trabalho e o aprofundamento da desigualdade. A concentração da terra no Brasil é fonte de privilégios e de desigualdades sociais. Novas propostas de desenvolvimento rural para o Brasil têm se apoiado na expansão e no fortalecimento da agricultura familiar, modelo redutor de pobreza (Veiga, 1999).

A orientação destes programas baseia-se na desburocratização, descentralização e rapidez na implantação dos projetos e na garantia dos serviços de apoio aos assentamentos (infra-estrutura básica, assistência técnica, educação, saúde e crédito), com a participação efetiva dos beneficiários e dos demais órgãos federais, estaduais e municipais envolvidos (Barros, Mendonça, Lopes *et alli*, 1999).

¹³ BARROS, R. MENDONÇA, R. LOPES, C. *Impactos da Distribuição da terra sobre a eficiência agrícola e a pobreza* (versão preliminar). Documentos Dataterra, 1999.

Um dos programas implementados pelo Governo Federal nos últimos anos é o Programa Cédula da Terra, nascido a partir de um acordo firmado entre Banco Mundial e o Governo Brasileiro. O projeto se iniciou no final de 1997, com o objetivo de beneficiar um total de 15.000 famílias, a um custo total de US\$ 150 milhões. Na sua fase piloto, o programa foi implantado em quatro estados do Nordeste brasileiro (Bahia, Ceará, Maranhão e Pernambuco) e em uma região preferencial de um estado do Sudeste (Norte de Minas Gerais). Se bem sucedido, o projeto pode se constituir em uma alternativa às políticas tradicionais de acesso à terra, sendo estendido através dos mecanismos do Banco da Terra.

A sustentabilidade do Programa é dependente de um conjunto de condicionantes. São eles:

- processo de seleção de beneficiários dentro de um determinado perfil (*targeting*);
- estrutura sócio-econômica das regiões de implantação (englobando a estrutura fundiária, de distribuição do produto, de posse e propriedade das terras e uso do solo);
- fator edafo-climático, dado que a seca interfere na alocação dos recursos disponíveis.

Portanto, para a avaliação da sustentabilidade do Programa Cédula da Terra cabe analisar duas hipóteses: a geração de estruturas de governança eficientes a partir dos aspectos institucionais do Programa e, se estes arranjos são suficientes para a eficiência econômica dos beneficiários dentro das diferentes realidades locais existentes. Para analisar estas questões serão utilizados dados do bando de dados da "Avaliação Preliminar do Programa Cédula da Terra" (Buainain *et al*, 1999) que se utilizou de uma amostra de 114 associações (sendo aplicado um questionário ao presidente da associação e um questionário a dois beneficiários escolhidos aleatoriamente), dentro de um universo de 223 associações, além de dados do Banco do Nordeste (França, 1997) no que se refere ao risco de seca e outras variáveis ambientais importantes. Dados da PNAD 1996 (microdados em nível de estados) e do Censo Agropecuário além do cadastro dos Assentados do INCRA complementam as fontes de informação direta e indireta da pesquisa.

3.2 PROGRAMA CÉDULA DA TERRA: COMPONENTES E INSTRUMENTOS

O Programa Cédula da Terra deve sua origem à uma experiência piloto no Estado do Ceará (reforma Agrária Solidária), executado através do Projeto São José. Trata-se de

uma parceria entre os Governos Federal e estaduais, com financiamento do Banco Mundial. A implementação fica a cargo de instituições estaduais, com apoio do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, INCRA e outros órgãos do Governo Federal. As instituições estaduais a cargo da implantação atuam na coordenação e articulação dos vários organismos estaduais e municipais, além das instituições financeiras envolvidas (BNB para financiamento do SAT e Banco do Brasil para financiamento do SIC). O Programa se utiliza de mecanismos de mercado como instrumentos de redistribuição da terra.

O Programa tem como público meta os trabalhadores rurais sem terra (sejam eles assalariados, parceiros ou arrendatários) e produtores rurais (proprietários ou não) que não possuem terra suficiente para a subsistência de sua família. O acesso ao Programa é feito exclusivamente por meio de organizações associativas, já existentes ou constituída para este fim. São elegíveis os indivíduos que atendem, simultaneamente, os seguintes requisitos (Buainain *et alli*, 1999):

- serem produtores rurais sem terra ou proprietários de terra caracterizada como minifúndio;
- serem chefe ou “arrimo” de família, inclusive mulher responsável pela família, serem maiores de idade ou emancipados;
- terem tradição na atividade agropecuária;
- manifestem intenção de adquirir, por compra, através de uma Associação de produtores, propriedade rural que lhes permita desenvolver atividades produtivas sustentáveis;
- possam apresentar um ou mais proprietários dispostos a vender-lhes o imóvel negociado previamente nas condições especificadas pelo Programa;
- assumam o compromisso de reembolsar as quantias financiadas para a aquisição do imóvel.

O financiamento do Programa tem duas dimensões: uma delas é o financiamento do acesso à terra, através do Subprojeto de Aquisição de Terra (SAT) e, a outra dimensão se refere aos investimentos produtivos, feitos através do Subprojeto de Investimentos Comunitários (SIC), definido em três áreas básicas – infra estrutura, produtiva e social. O SAT financia a aquisição dos imóveis rurais pela associação de beneficiários. Este financiamento é reembolsado no prazo de 20 anos, com 5 anos de carência. Os critérios gerais que orientam a compra da terra são os seguintes (Buainain *et alli*, 1999):

- as propriedades deverão apresentar potencialidade para exploração sustentável tanto dos recursos naturais e para gerar, com baixo nível de investimento adicional, condições para sustentar as famílias beneficiárias;
- os preços deverão ser compatíveis com os preços praticados no mercado e com localização, fertilidade natural e potencial de uso econômico da terra;
- atenderem a todos os requisitos legais que regem o registro e transferência de compra e venda;
- terem boas condições de acesso, aguadas, razoável infra-estrutura;
- a área do imóvel por família não poderá ser inferior ao módulo mínimo de parcelamento da região onde se situar;
- não estarem nas proximidades de reservas indígenas não demarcadas;
- não serem ocupadas por florestas primárias.

O SIC se constitui em recursos para investimentos comunitários que são definidos pelo grupo de beneficiários. Os subprojetos de infra-estrutura visam recuperar ou melhorar a infra-estrutura; os subprojetos produtivos priorizam o aumento da capacidade produtiva do imóvel e do nível de emprego e renda dos beneficiários. A aprovação dos subprojetos produtivos depende da demonstração de sua viabilidade técnica e financeira. Os subprojetos sociais visam a melhoria imediata das condições de vida da comunidade.

O limite de crédito estabelecido por família é de US\$ 11.200,00, que inclui gastos com aquisição de terra, registro, medição, impostos e investimentos comunitários. Cada família recebe uma ajuda de custo no valor de US\$1.300,00, que se constitui em crédito a fundo perdido. O Programa define ainda um limite máximo de subsídio de US\$6.900,00 por família, incluindo a ajuda de instalação, o subsídio de 50% embutido no crédito fundiário (CF) e os demais subsídios sobre o valor do SIC. O valor máximo do subsídio é calculado pela seguinte fórmula:

$$SS = 6.900 - 0,5 CF - 1.300$$

Esta relação define que, quanto mais baixo o valor do SAT (crédito fundiário), maior serão o volume de subsídios concedidos por família e o montante de recursos destinados ao SIC.

Ainda que a concepção e o desenho institucional geral sejam comuns a todos os estados, o caráter descentralizado do Programa permite a “adaptação” das regras, revelando a adoção de estratégias e mecanismos específicos. A delimitação de áreas prioritárias para atuação do Programa, o processo de seleção dos beneficiários e o arranjo

institucional de implantação seguiram características e caminhos diferenciados. Esta descentralização têm implicações sobre a dinâmica do Programa e sobre seu desempenho que serão melhor explicitados a seguir.

3.3 ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA E O PROGRAMA CÉDULA DA TERRA

Um dos desafios enfrentados pelas políticas de distribuição de terra é a promoção de políticas eficientes de incentivos. Daí a importância da constituição de estruturas de governança eficientes, que determine a alocação de recursos e dotações pessoais de forma eficiente. As estruturas de governança são compostas de regras formais e informais, condicionadas pelo ambiente institucional e pelas hipóteses tecidas sobre o comportamento dos agentes. Neste sentido, a criação de arranjos institucionais específicos vê-se dificultada (seja em termos de custos ou de complexidade) pela presença de incertezas e de informações imperfeitas. Um dos pontos centrais da questão é a existência de distorções econômicas e institucionais que acabam por condicionando negativamente a eficiência e a equidade. De modo a diminuir as assimetrias de informação e os riscos, torna-se necessário o desenvolvimento de arcabouços institucionais que minimizem a perda de bem-estar derivada.

A reforma agrária pode aumentar a eficiência do uso da terra ao transferir para unidades familiares menores e mais produtivas propriedades de maior área (Deininger *et alli*, 1999). Mas, as imperfeições de mercado impedem que esta distribuição seja feita pelo mercado de terras, já que os valores do mercado de terra impedem o acesso aos pequenos agricultores sem capital a fazendas maiores que permitam melhorar suas condições de vida e o pagamento de sua dívida. Para Deininger *et alli* (1999):

“Antes de introduzir qualquer programa de redistribuição de terras, as distorções implícitas e explícitas que levam os preços da terra acima do valor capitalizado dos lucros da agricultura precisam ser eliminadas. Do contrário, os pequenos agricultores continuarão a ser incentivados a venderem suas terras para os grandes proprietários, já que o ambiente favorece a posse de grandes propriedades.”

A inexistência de um mercado de terras eficiente acrescenta dificuldades a políticas de distribuição de terras. Um sistema legal eficiente e com mecanismos efetivos de controle destinados a reduzir a incerteza são arranjos que reduzem as disputas e aumentam os incentivos em investimento e trabalho, além de encarecer o preço da terra e diminuir o

volume de transações. No Brasil, isto se evidencia nos altos preços pagos pela desapropriação de terras. A inexistência de mecanismos de mercado eficientes torna o processo lento e dispendioso, impedindo a ótima alocação da terra ao privilegiar as grandes propriedades e impedir o acesso a terra a agentes de menor poder aquisitivo. A ineficiência do mercado de terras impacta negativamente no mercado de crédito ao lhe acrescentar incertezas, gerando distorções.

Várias críticas a modelos de reforma agrária partem da impossibilidade de se criar estruturas de governança sustentáveis. Baseados em relações paternalistas entre Estado e beneficiários, estes modelos não criariam incentivos e condições para que os indivíduos envolvidos no processo desenvolvessem toda sua potencialidade. A dificuldade de punição de desvios de conduta ou não execução de tarefas nestes modelos condicionaria a existência de risco moral, associado ao comprometimento pessoal. Além disto, os mecanismos adotados não favorecem o comprometimento do indivíduo, permitindo comportamentos oportunistas por parte daqueles que *“não têm nada a perder”*. Isto acaba determinando incerteza e risco para todo o processo. A isto se acrescenta o pouco apoio dado aos pequenos produtores após seu assentamento, carentes de crédito e tecnologia.

A partir destas considerações, a elaboração de uma política de redistribuição de terras que além de promover a equidade e a melhoria das condições de vida de seus beneficiários, contribua para uma maior eficiência no uso da terra ao suplantar as imperfeições de mercado e desenvolver mecanismos que permitam uma ótima utilização dos recursos passa a ser uma questão crucial. As críticas feitas aos modelos de reforma agrária baseada no pagamento do valor de mercado da terra também se concentram na necessidade de existência de arranjos institucionais especiais a fim de que a inadimplência dos beneficiários não determine o seu fim.

O crédito para a compra da terra é o passo inicial que permite o acesso a terra aos pequenos agricultores familiares. Contudo, o ambiente macroeconômico e político determinam o resultado destas políticas. No Chile, a produção sofreu aumento substancial em decorrência da desapropriação e redistribuição de quase 20% de toda a terra agrícola no período 1964-70. Este aumento foi fortemente determinado pelo crescimento do investimento induzido por condições macroeconômicas e políticas favoráveis (Jarvis, 1989). Em comparação, a produção não conseguiu aumentar significativamente durante a descoletivização e parcelamento em fazendas familiares entre 1975 e 1983, um período de políticas governamentais desfavoráveis. Apenas quando parte da dívida contraída para pagar pela terra ter sido perdoada, e terem sido eliminados alguns dos impedimentos

estruturais que condicionavam negativamente os agricultores familiares, o programa tornou-se eficaz. A remoção das distorções também diminui o volume de assistência a fundo perdido que os pequenos produtores precisam para ajudar na aquisição de suas terras (Deininger *et alli*, 1999). A disponibilidade de tecnologia e de mercados competitivos de insumos e de produção é um determinante essencial para o potencial da reforma agrária de aumentar a eficiência. Para assegurar o acesso aos serviços de extensão rural, ao crédito e aos mercados, é preciso estabelecer arranjos institucionais apropriados. Contudo, até que ponto a existência destes arranjos institucionais é capaz de suplantiar a existência de obstáculos estruturais é outra questão a ser investigada.

A análise das características do Programa Cédula da Terra permite a compreensão de seu arcabouço institucional. Para sua eficiência, o Programa deve promover estruturas que permitam aos beneficiários seu desenvolvimento de forma sustentável. Torna-se necessário então, avaliar até que ponto as características do Programa são compatíveis com os objetivos e metas determinados. Suas principais características serão avaliadas a seguir.

3.4 CARÁTER DESCENTRALIZADO

Ao contrário das políticas tradicionais de reforma agrária, baseadas na forte intervenção do Estado, o Cédula da Terra é um programa descentralizado que estabelece critérios gerais para o processo de redistribuição da terra e disponibiliza recursos para as iniciativas dos beneficiários. Desta forma, o Programa permite a adaptação destes critérios a diferentes realidades regionais e a sinergia de diversos órgãos municipais, estaduais e federais e uma melhor definição dos objetivos a serem alcançados, do público a ser atingido e de suas necessidades pós – assentamento.

Além disto, a descentralização reduziria a burocracia e reduziria os custos do processo. A descentralização, combinada com o apoio dado na instalação de projetos produtivos, pretende que os beneficiários sejam responsáveis diretos por todo o processo, de forma a desenvolver um nível de comprometimento que os levem ao desenvolvimento sustentável. Não é um processo simples nem fácil, o pleno conhecimento de todos os condicionantes por parte de seus beneficiários é um ponto chave. Além disto, apenas a distribuição de terras e recursos não determina o desenvolvimento sustentável. Outra crítica que vem sendo feita é que este caráter descentralizado dá margem a intervenções viesadas por parte dos órgãos regionais responsáveis pela implantação. A intervenção se dá em três fases: na abordagem das comunidades para informar sobre o Programa, na

orientação dada aos beneficiários sobre o perfil do beneficiário e, se necessário, na arbitragem a cerca dos que vão ser beneficiados.

3.5 AUTO-SELEÇÃO E AUTONOMIA DOS BENEFICIÁRIOS

O Programa Cédula da Terra se baseia na auto - seleção dos beneficiários, ou seja, define critérios básicos a cerca dos beneficiários e as condições de acesso. Além disto, a participação é coletiva, dado que somente produtores organizados em associações podem ser contemplados. As associações têm autonomia na tomada de decisões sobre como usar os recursos financeiros e os projetos produtivos a serem instalados, além de decidir como a terra será distribuída entre as famílias e como as áreas comuns e individuais serão utilizadas.

No modelo tradicional de reforma agrária, é impossível saber anteriormente, a verdadeira capacitação e interesse do indivíduo ao ser beneficiado. Segundo Buainain *et alli* (1998), na seleção do público alvo neste tipo de programa, tem-se um *trade off*: um excessivo rigor na seleção dos beneficiários eleva os custos *ex ante* mas diminuiria os custos posteriores de monitoramento. Além disto, as interferências burocrática e política no processo de seleção pode condicionar um viés ao selecionar agentes com menor ou nenhuma dotação de ativos que, por outro lado, são os menos capacitados para entrar no programa. Existiria vantagens na auto - seleção, seja reduzindo custos na seleção do público – alvo, seja minimizando erros de seleção. A forma associativa criaria uma estrutura de monitoramento interna que reduziria o risco na tomada de empréstimo e alocaria de forma eficiente o esforço e capacidade individual, de forma a minimizar a perda de incentivo. A eficiência do processo de seleção é condição necessária para o sucesso do Cédula da Terra.

Produtores com experiência e tradição na agricultura têm desempenho superior quando comparado a produtores com pouca experiência. É conhecido o baixo nível de escolaridade da população pobre rural e sua baixa formação técnica e habilidade de gerenciamento, estas dificuldades poderiam ser minimizadas pelo associativismo ao combinar diferentes capacidades individuais e até mesmo condicionar o investimento posterior na melhor formação dos associados. Os laços associativos também contribuiriam para a minimização de desigualdades no interior do grupo.

3.6 COMPRA DA TERRA

No Cédula da Terra, a terra não é “distribuída” mas vendida em uma operação de crédito fundiário, complementada por outras linhas de crédito para a implantação de projetos produtivos e melhoria imediata das condições de vida do beneficiário, por meio da ajuda de custo a fundo perdido dada às famílias. A obrigação do pagamento anual da terra e a própria posse da terra criam incentivos à produção e ao investimento e reduzem os custos de monitoramento, ao transmitir responsabilidades ao agente, aumentando seu comprometimento pessoal. Dada a necessidade de geração de renda para o pagamento da terra, o mecanismo supõe que os agentes selecionarão áreas que permitam a implantação de projetos produtivos sustentáveis.

Para isto, a própria organização associativa contribuiria na medida em que a decisão coletiva minimiza os erros de avaliações individuais e contando com uma variada gama de recursos pessoais. Além disto, a compra da terra geraria um conjunto de oportunidades abertas a todos os indivíduos definidos como público – alvo, sujeitas a restrição de pagamento dos empréstimos. Apenas aquelas indivíduos dispostos a cumprir as obrigações contratuais assumidas, em tese, se associariam para participar do programa.

A combinação destes elementos se propõe a criar uma estrutura de governança diferenciada, se contrapondo aos modelos tradicionais de reforma agrária, através da utilização de mecanismos de mercado. A forma associativa minimizaria os problemas de escala e fracionamento das unidades produtivas de maneira a permitir a possibilidade a concorrência efetiva no mercado. A forma associativa diluiria ainda, o risco do investimento entre os associados, incentivando-os. Os projetos e investimentos do grupo tenderiam a ser eficientes e compatíveis com a disponibilidade de recursos. Esta estrutura de governança estimularia atitudes solidárias por parte dos beneficiários, contribuindo para a diminuição da pobreza a partir de decisões dos próprios agentes. A compra da terra funcionaria no próprio processo de seleção dos beneficiários, aumentando seu comprometimento e criando incentivos no desenvolvimento de investimentos sustentáveis que permitam a geração de renda. Segundo Williamson (1996), a forma como entendemos as instituições econômicas capitalistas é deveras primitiva, na verdade, as organizações econômicas servem para vários propósitos, destacando-se ganhos de associação e poder

A eficiência do mecanismos de seleção dos beneficiários e o acesso a terras de boa qualidade a preços adequados e compatíveis com sua exploração sustentável são condições essenciais para o sucesso do Programa Cédula da Terra. As distorções existentes no mercado de terra brasileiro e seu baixo dinamismo podem afetar a sustentabilidade, ao

determinar a seleção de terras de pior qualidade ou o pagamento de preços inflacionados. Estas distorções seriam minimizadas pelo associativismo e pela exigência de que os beneficiários em potencial tenham tradição agropecuária. A própria delimitação do valor máximo do subsídio a ser concedido e sua relação com o crédito posterior concedido aos projetos de investimento criam incentivos para que os beneficiários não aceitem pagar um preço maior que o de mercado. A este incentivo acrescenta-se o próprio compromisso pessoal no pagamento da dívida para a compra da terra.

Tendo em vista que o processo de seleção dos beneficiários é crucial para a eficiência e sustentabilidade do Cédula da Terra, é pertinente investigar até que ponto estes mecanismos cumprem seu papel em um ambiente de extrema pobreza e falta de alternativas de sobrevivência. Uma das críticas levantadas contra a estrutura de governança do Programa se refere a seleção de beneficiários por critérios outros que não suas aptidões pessoais e a possibilidade de manipulação dos agricultores. Esses poderiam ser induzidos a formar associações sem a plena convicção de integração ao Programa, levados pela alternativa de sobrevivência criada pelo Cédula da Terra. Além disto, a interferência de órgãos regionais no processo de seleção acabaria por condicionar o fracasso dos assentamentos. Para Navarro (1998), as associações não têm representado os interesses dos beneficiários que delas são integrantes, o que ameaça a sustentabilidade do Cédula da Terra. O autor destaca diversos aspectos da questão. Em primeiro lugar, as associações estão sendo formadas por interesses personalizadas, em que os beneficiários não sabem as condições operacionais e financeiras do projeto ou até mesmo não participam das decisões sobre os rumos tomados pela associação, sendo manipulados pelos seus líderes.

Estas questões remetem a discussão sobre os laços associativos que, quanto mais fortes maior o potencial de sucesso da estrutura de governança do Programa. O grau de organização e participação dos assentados tem impacto direto sobre a capacidade produtiva e eficiência na utilização dos recursos disponíveis. A associação permite superar os problemas de escala, viabilizando investimentos e utilização de máquinas e equipamentos. Por outro lado, a associação permite maior acesso a informação, maior comprometimento com o sucesso do Programa e aumento o poder de barganha dos associados. Isto permite maior acesso a recursos públicos, ao crédito e a implantação de infra – estrutura básica.

A participação associativa é um fator crucial para o sucesso do Programa Cédula da Terra. A ruptura desta participação ou mesmo a formação de associações precárias, sem um tecido que una os associados em torno de um objetivo comum reflete a precariedade das próprias relações sociais entre as camadas mais pobres da população. A fragmentação e

a ações individualistas levariam a dificuldades de escala e sobrevivência da população, debilidade dos incentivos dentre outras conseqüências. O resultado seria a reprodução das dificuldades típicas enfrentadas pelos agricultores familiares e a insustentabilidade dos assentamentos, além da impossibilidade de pagamento do empréstimo. Os obstáculos enfrentados pelo associativismo não são intransponíveis mas, certamente este deve se constituir em um dos pontos centrais da operacionalidade do Cédula da Terra.

3.7 PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS

A partir de dados disponíveis por Buainain *et alli* (1999) na Análise do Programa Cédula da Terra, é possível fazer uma caracterização sumária da população atendida pelo Programa. Dado que o processo de seleção é uma etapa essencial no Cédula da Terra, resta indagar se os mecanismos de seleção estão sendo eficientes, selecionando a população que realmente se encaixa no perfil do público – meta do Programa. Um viés de seleção pode determinar dificuldades na sustentabilidade dos assentamentos ao prejudicar o potencial produtivo dos assentados.

Um primeiro critério na verificação do processo de seleção é verificar a forma como os beneficiários tomaram conhecimento do Programa. A seleção dos beneficiários deveria refletir uma baixa interferência dos órgãos públicos. A ocorrência mais comum foi a informação feita diretamente pelos órgãos responsáveis pelo Programa, por órgãos de assistência técnica e de extensão rural, por técnicos locais ou pessoas amigas. Dado o caráter descentralizado do Programa, observa-se uma tendência dos órgãos responsáveis pela implementação do Programa em procurar primeiramente, as comunidades nas quais já vinham atuando por meio de outros programas. Além disto, em um contexto histórico e político marcado por “coronelismos”, observa-se a participação de políticos e proprietários na divulgação do Programa. A seleção também foi condicionada pelos diferentes objetivos e orientações dos Estados em que o programa foi implementado. A análise do perfil sócio – econômico revela a predominância de trabalhadores rurais e pequenos produtores de lavouras de subsistência, com pouco ou nenhum patrimônio.

Em relação à iniciativa do negócio, 63% das associações tomaram a decisão de procurar o proprietário para fazer uma oferta de compra da propriedade e, 36% das associações foram procuradas pelo proprietário dos quais comparam a terra. Na maioria dos casos, a qualidade da terra foi o principal critério de escolha da propriedade, e o preço o fator mais relevante de efetivação da compra da terra. A maior parte das associações (cerca de 52%) adquiriu a primeira e única propriedade identificada. Para isto tem-se a

influência de vários fatores: pouca oferta no mercado de terras, ansiedade para fechar o negócio com medo de perder a oportunidade, vínculos dos beneficiários com o local. O Estado foi fundamental na negociação, participando ativamente por meio dos órgãos estaduais, com participação secundária das associações no processo de barganha. A etapa de negociação é fundamental e tem com forte influência sobre o desempenho dos projetos produtivos. De uma boa negociação depende a adequação das propriedades às necessidades das associações em relação aos seus beneficiários, a qualidade das terras para o desenvolvimento de projetos produtivos sustentáveis e o preço pago, que determina o montante total de subsídios disponíveis e a dívida dos beneficiários.

A insipiência do mercado de terra não permite a existência de parâmetros sobre o preços das terras e dificulta a avaliação das mesmas. Assim, o preço pago pela propriedade fica dependente da capacidade de barganha e negociação entre as partes. Dada a ansiedade dos beneficiários no acesso a terra e sua falta de experiência nestes processos, conclui-se que as associações não estão capacitadas para assumir a negociação. Contudo, somente o efetivo engajamento dos beneficiários é capaz de evitar distorções na aquisição das terras.

A partir destes dados pode-se inferir a dificuldade na formação de um “capital social” a partir do público selecionado. O capital social pode ser entendido como elementos qualitativos, como valores, cultura e capacidades para agir como grupo, combinando diferentes dotações (Veiga *et alli*). Neste sentido, é imprescindível a constituição de associações fortes que possam superar as limitações impostas pela pobreza. A falta de uma tradição de organização social pode comprometer o resultados do Programa ao impedir a plena atuação da estrutura de governança do Cédula, impossibilitando superar os obstáculos enfrentados pela agricultura familiar.

4 ANÁLISE DO PROGRAMA CÉDULA DA TERRA

4.1 INTRODUÇÃO

O Programa Cédula da Terra, de caráter descentralizado, se fundamenta na hipótese de que os beneficiários selecionam propriedades que possibilitam condições para a geração de renda suficiente que permitia a melhoria em suas condições de vida assim como o pagamento do crédito fundiário. Baseia-se na racionalidade individual e na compra como forma de aquisição da terra, criando mecanismos de estímulo e de minimização de erros de avaliação individual. A sustentabilidade do Programa seria então, condicionada pela oferta de propriedade rurais que possam ser adquiridas por preços compatíveis com a potencialidade das terras e a capacidade empresarial dos beneficiários.

Neste sentido, a estrutura de governança do Cédula da Terra, em particular a atribuição às comunidades de um papel central no processo de aquisição das terras, seu caráter associativo e mercantil e a presença do setor público como assessor técnico financeiro das comunidades em todo o processo de negociação, instância de apoio e retaguarda de aquisição da terra, deveria assegurar uma seleção adequada das propriedades e evitar as possíveis distorções provocadas tanto pelas falhas do mercado fundiário como aquelas que poderiam surgir devido à situação sócio-econômica dos beneficiários e o papel atribuído ao acesso à terra.

4.2 CARACTERIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS DO PROGRAMA CÉDULA DA TERRA

A caracterização dos projetos assentados do Cédula da Terra levará em conta uma série de variáveis referentes às regiões de implantação. São elas: clima, risco de seca, solo; distância; irrigação. A importância desta caracterização é mostrar que os locais dos assentamentos do PCT não tem um viés persistente nem favor nem contra as condições vigentes na região. Em geral, as condições da região, se desfavoráveis para os projetos agrícolas em geral, limitam as escolhas produtivas do PCT. A razão dessa observação ser pertinente é a existência de uma crítica de que o PCT adquire terras de pior qualidade e baixa sustentabilidade.

Deve-se considerar que o próprio desenho institucional dos Estados e a Estrutura de Governança do Programa impõem uma determinada distribuição geográfica aos projetos, dado o limite do crédito, que “corta” regiões em que o preço da terra é mais elevado. No entanto, em geral os projetos estão distribuídos com certa homogeneidade pelo espaço

econômico das meso e microrregiões dos estados, o que refuta a crítica de que estes estariam concentrados nas piores áreas. Fazendo uma rápida caracterização das regiões de instalados dos projetos, pode-se destacar a localização em municípios de baixa densidade populacional (variável fortemente correlacionada com a dotação de recursos naturais, disponibilidade de infra-estrutura e nível de desenvolvimento econômico). Dado o caráter descentralizado do Programa, alguns Estados definiram áreas prioritárias de instalação dos assentamentos de forma a compatibilizar os resultados a diferentes objetivos a serem alcançados. De acordo com Buainain *et alli* (1999), durante o primeiro ano de implantação do Programa, os projetos não emergiram em algumas mesorregiões de maior incidência de agricultura capitalista moderna e em algumas microrregiões com melhor dotação de recursos e menor risco de seca, como a Serra de Ibiapaba e o Cariri, no Ceará.

Dado que a variável densidade populacional dos municípios de instalação dos assentamentos é fortemente correlacionada com a dotação de recursos naturais, disponibilidade de infra-estrutura e nível de desenvolvimento econômico, torna-se interessante analisar algumas características gerais destas regiões. No Maranhão e em Minas Gerais a maioria dos projetos está localizada em municípios com densidade inferior a 20 habitantes/Km², enquanto em Pernambuco a densidade é superior a 50 habitantes/km². No Maranhão, os projetos localizam-se em municípios com densidade populacional superior à média do Estado, indicando que o Programa não está selecionando as regiões mais remotas e desabitadas do estado. Por outro lado, ocorre a ausência de projetos nas regiões dos Estados com mais elevada densidade populacional, como a Zona da Mata em Pernambuco e as áreas mais próximas do litoral no Ceará.

O preço das terras restringe e até inviabiliza a implantação de projetos nas áreas de maior densidade populacional dos estados. Mas, outro fator a ser levado em consideração é a possibilidade de que a proximidade dos grandes centros urbanos regionais, ao criar alternativas para ao público - alvo, reduza a atratividade do Programa. A exclusão das áreas de maior densidade populacional poderia ser considerada positiva, indicando que o Programa está mais presente nas regiões onde a população carente tem menores oportunidades de sobrevivência.

Outros fatores podem explicar a ausência ou baixa ocorrência de projetos nas áreas mais densamente povoadas. Em algumas áreas as propriedades que poderiam ser adquiridas através do Programa são de tamanho médio, e mesmo a formação de grupos com poucas famílias resultaria em projetos com áreas por família pequenas. Dada as regras do Programa, a redução do número de famílias restringe tanto o valor máximo do crédito

fundiário como o volume de recursos disponível para investimentos comunitários, reduzindo o incentivo para aderir ao Programa.¹⁴ Em relação às áreas mais distantes, são fatores que restringem a implantação de projetos: acesso mais precário à informação (relevante no primeiro momento em que os potenciais beneficiários se candidatam), menor nível de organização prévia das comunidades nestas áreas, maior distância da Capital do Estado e elevado custo inicial de adesão (viagens à Capital sendo o principal item).

Em relação ao risco de seca, a questão relevante é avaliar em que medida estão presentes e quais as condições necessárias para assegurar a viabilidade dos projetos. Em Pernambuco, Estado que tem muitas microrregiões em zonas de elevado risco, observa-se que os projetos estão distribuídos de forma equilibrada em relação ao risco de seca, indicando que os projetos não estão sendo implementados nas regiões de pior dotação natural. Na Bahia, que também conta com várias microrregiões em área de elevado risco de seca, a porcentagem de projetos com risco de seca superior a 60% e inferior a 80% é de apenas 11%, não existindo nenhum projeto em área de elevadíssimo risco, como ocorre no Ceará (com cerca de 90% do seu território, o que por si só torna sem sentido a crítica de que o Programa está comprando terras apenas no semi-árido) e em Pernambuco. Ainda que a área ocupada pelos projetos seja irrisória em relação ao potencial de sua instalação, a análise da distribuição geográfica dos primeiros projetos permite refutar a crítica de que a estrutura de governança descentralizada compromete a qualidade locacional dos projetos.

As conclusões sobre a experiência do Ceará podem ser confirmadas utilizando-se um outro instrumento: o índice de propensão à desertificação (IPD).¹⁵ Caracteriza-se a desertificação pela ação degradadora do homem sobre o meio ambiente, por meio do uso não sustentável de recursos naturais e práticas agrícolas inadequadas. As principais consequências são: destruição do solo; eliminação da cobertura vegetal natural do solo; assoreamento dos reservatórios de água; empobrecimento dos lençóis freáticos; perda de diversidade biológica; redução de opções de desenvolvimento entre outras.

O Nordeste brasileiro é a área do país mais vulnerável à degradação ambiental devido a motivos que vão desde o solo raso com embasamento cristalino a práticas extensivas e inadequadas de seu uso. Neste contexto, cerca de 17% da superfície total do Estado do Ceará encontra-se sob processo de desertificação. Baseando-se em definição

¹⁴ Buainain et. al., 1999, para explicação detalhada das relações entre tamanho da fazenda, área por família, número de famílias do projeto, preço da terra e a capacidade inicial de investimento e possível sustentabilidade dos projetos do Cédula

¹⁵ VIANA, Manuel, RODRIGUES, Maria. *Um índice interdisciplinar de propensão à desertificação (IPD): instrumento de planejamento*. Revista Econômica do nordeste, v.30, n.3, 1999.

sistêmica da desertificação da ONU (1992 e 1994), os autores selecionam variáveis agrícolas, econômicas, demográficas, sociais e naturais, fazem um levantamento em cada município do Ceará e estimam um índice de vulnerabilidade ou propensão à desertificação por meio de categorias que caracterizam maior ou menor gravidade. As conclusões são que muitos municípios analisados (86 dos 177 municípios utilizados na amostra) estão sob condições fortes a graves de suscetibilidade de desertificação. Estas condições de desertificação estão correlacionadas com deficiências de infra-estruturas elétricas, tamanho das propriedades, baixa produtividade leiteira e alta densidade de ovinos.

Analisando o grau de dinamismo agrícola das regiões nas quais os projetos vêm sendo implantados, observa-se o predomínio de projetos em regiões caracterizadas como estacionárias e em contração (65% contra cerca de 45% nos 5 estados). Embora a situação econômica das regiões afete o desempenho dos projetos, não é possível deduzir que a localização de projetos em regiões estagnadas ou decadentes seja um fato negativo ou sinal de uma má alocação de recursos. Pode indicar, na verdade, a capacidade de aproveitamento de oportunidades criadas pela decadência e ou estagnação de segmentos da produção local, as quais enfrentam dificuldades sob o regime de exploração anterior mas podem passar por revitalizações. O caso do cacau na Bahia ilustra esta possibilidade. A análise dos dados apresentados (ver Buainain et. al., 1999) sustenta a hipótese de que as condições de localização dos projetos do Cédula refletem as condições de dotação natural e as limitações edafo-climáticas impostas à agricultura de cada Estado.

Na análise da localização e da disponibilidade de infra-estrutura, utilizou-se um índice que compõe dois fatores básicos: a distância dos projetos aos mercados (principal = regional e secundário = local) e as condições de tráfego. Tem-se então, uma aproximação do acesso aos mercados e da capacidade de escoamento da produção dos projetos. A conclusão é de que os projetos estariam localizados em regiões de pior acesso aos mercados e pior dotação de infra-estrutura. Estes resultados comprometem a sustentabilidade do Programa ao comprometer o desenvolvimento de projetos produtivos eficientes e a inserção de mercado da produção dos beneficiários. Em Pernambuco tem-se uma elevada concentração de projetos em áreas bem dotadas em infra-estrutura e fácil acesso aos mercados regionais. Em um outro extremo, Minas Gerais e Maranhão apresentam as piores condições de acesso, coincidindo com a baixa densidade populacional que caracteriza as regiões de estagnação e de fronteira nas quais os projetos vêm sendo implementados. Bahia e Ceará apresentam uma maior variabilidade de situações. Este fator

indica as condições gerais de infra-estrutura e de acesso aos mercados e não o processo de seleção de propriedades pelas comunidades participantes

Em geral, a distribuição dos projetos em regiões com características ambientais, dotação de infra-estrutura, localização em relação aos mercados regionais e potencialidades diferentes são condicionadas pelas características predominantes em cada Estado em que foi implantado o Cédula da terra. A não implantação de projetos nas melhores regiões dos Estados está ligada ao elevado preço da terra nestas regiões mais dinâmicas.

O elevado risco de seca em Estados como Maranhão, Bahia e Ceará pode comprometer a viabilidade dos assentamentos ao impedir a implantação de projetos produtivos sustentáveis, condicionar a utilização dos recursos destinados ao investimento para sobrevivência das famílias, impedindo o desenvolvimento dos beneficiários. A situação de estagnação é predominante na agricultura dos 5 Estados de implantação do Programa, indicando as características das regiões em que os projetos foram instalados. E, o acesso aos mercados está relacionado a áreas mais densamente povoadas e com preços de terras mais altos.

Buainain *et alli* (1999) conclui que há um *trade off* entre condições de acesso/disponibilidade de infra-estrutura e o preço da terra é evidente, e que o Programa Cédula da Terra parece estar distribuindo os projetos em regiões com condições superiores à média dos estados, fato que possivelmente se deve à arbitragem operado pelos órgãos governamentais. Da mesma forma, não se pode dizer que a estrutura de governança do Programa está levando a uma má seleção das regiões.

4.3 CARACTERÍSTICAS DAS PROPRIEDADES ADQUIRIDAS PARA IMPLANTAÇÃO DO CÉDULA DA TERRA

A análise das características das propriedades adquiridas pelos beneficiários do Programa permite avaliar sua compatibilidade com a instalação de projetos produtivos sustentáveis. Caracterizando as propriedades adquiridas em relação a forma como eram utilizadas antes de sua compra pela associação, quase 60% das propriedades adquiridas eram utilizadas apenas parcialmente, 22,3% encontravam-se em estado caracterizado como de abandono pelos entrevistados e 18,4% foram classificadas com exploradas de forma intensa.¹⁶ A utilização das propriedades está diretamente relacionada com a severidade da seca que atingiu as regiões de implantação do Cédula da Terra até 1999. A maior parte das

das propriedades era explorada de forma extensiva com pastagens ou criação de animais.¹⁷ Parte das atividades era realizada por moradores locais, como diaristas, parceiros, arrendatários e até mesmo como moradores, que depois viriam a fazer parte das associações de beneficiários que adquiriram a propriedades.

Tabela 8: Uso Anterior do Imóvel Adquirido segundo os Presidentes das Associações

Condições produtivas antes da aquisição (%)	Bahia	Ceará	Maranhão	Minas Gerais	Pernambuco	Total
Abandonado	24,0	21,9	18,8	25,0	22,2	22,3
Pouco Utilizado	52,0	59,4	62,5	66,7	61,1	59,2
Bem Utilizado	24,0	18,8	18,8	8,3	16,7	18,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Buainain et al (1999)

A exceção de Minas Gerais, nos demais Estados observa-se uma combinação de diversas atividades, indicando um potencial diversificado que pode ser explorado pelos novos proprietários. Se por um lado estas características indicam a impossibilidade de produção imediata nas propriedades adquiridas, por outro indica uma possibilidade de novos investimentos e uma queda no preço de compra da terra.

A disponibilidade de capital fixo (infra-estrutura em geral, culturas permanentes, pastos e forrageiras e reservas extrativas) e o acesso à energia elétrica (e estradas) são fatores relevantes na geração e definição de estratégias produtivas, na alocação do financiamento comunitário. Para esta análise, as benfeitorias foram agrupadas em três itens:

- infra-estrutura e cultivos permanentes utilizados para exploração pecuária;
- infra-estrutura e cultivos permanentes utilizados para exploração agrícola e agroindustrial;
- infra-estrutura de uso geral e grau de dificuldade para obtenção de energia elétrica.

Os resultados indicam a presença dos três itens básicos para a exploração pecuária: cercas, pastagens e currais na maioria das propriedades, indicando o uso de pecuária extensiva. A configuração diferenciada dos projetos nos Estados reflete as vocação

¹⁶ Esta classificação foi construída a partir da avaliação pessoal dos presidentes das associações. Poucos laudos apresentavam uma descrição da ocupação anterior do imóvel.

¹⁷ Em regiões do semi-árido com elevado risco de seca, a criação extensiva de caprinos e ovinos exige menores investimentos e reduz os riscos produtivo e econômico.

regionais de produção. A análise revela ainda o estado de abandono das benfeitorias e cultivos permanentes, indicando a necessidade de investimento em sua recuperação. A proporção de propriedades que dispõem de culturas perenes e de infra-estrutura ligadas à exploração agroindustrial é bem menor. Ceará e Pernambuco são os Estados que apresentam maior número de instalações (casas de farinha e instalações para o fabrico de queijo e manteiga). Com relação ao acesso à energia elétrica, as propriedades adquiridas em Pernambuco têm melhor dotação. Refletindo as condições de região de fronteira, o Maranhão registra o maior número de propriedades com dificuldades para ter acesso à eletrificação rural, uma vez que as linhas estão distantes ou não existem. Em Minas Gerais, a proporção de propriedades que contam com energia elétrica é superior a 50%. Tal fato parece ser resultado da intervenção da SUDENOR (órgão estadual responsável pela instalação dos projetos), que priorizou/orientou a aquisição de propriedades com disponibilidade de água e energia elétrica, reduzindo, desta forma, as restrições associadas ao meio ambiente. No Ceará, várias associações alocaram parte destes recursos para ligar as propriedades à rede de energia elétrica. Com relação a disponibilidade de recursos hídricos que potencializa o uso de irrigação, a maioria das propriedades adquiridas não dispõe de instalações para irrigação, mas existe o potencial, na maior parte delas, para sua instalação.

O que se revela é que a maioria das propriedades não se encontra pronta para ser explorada de forma rentável pelos assentados e não dispõem de fonte de geração de renda imediata. A exploração requer investimentos, a serem executados com fundos do SIC, e o esforço dos beneficiários. Revela-se a importância dos projetos de investimento que podem minimizar os problemas decorrentes de dotações de ativos e localização das terras e a necessidade de tempo para a consolidação econômica dos assentamentos.

4.4 ANÁLISE DE SUSTENTABILIDADE DOS ASSENTAMENTOS: ASPECTOS GERAIS

Para Buainain e Merirelles (1998), o crédito e o progresso técnico são as duas principais alavancas do processo de desenvolvimento capitalista. Enquanto o progresso técnico potencializa e eleva a capacidade de trabalho do homem, o crédito acelera a acumulação ao antecipar poder de compra. Assim, as decisões de investimento são diretamente afetadas pela disponibilidade de recursos, próprio ou de terceiros. Os custos associados a obtenção de empréstimos indicam o grau de facilidade nesta tomada de crédito e, a taxa de juros reflete as condições de liquidez da economia. Estes custos acabam por funcionar na seleção de projetos ao racionalizar recursos e elevar o risco da decisão de

produção. Dada as especificidades da agricultura, tem-se a necessidade de linhas especiais de crédito de forma que, a rigidez a mudanças rápidas no cenário de mercado e os processos contínuos de produção associados à atividade agrícola não inviabilizem empréstimos. As condições da tomada de crédito são determinantes na dinâmica de investimentos na agricultura sendo que, os custos associados a esta operação irão selecionar entre diversos projetos produtivos a serem instalados.

Um dos aspectos essenciais ao sucesso de programas de reforma agrária é o apoio dado aos seus beneficiários após o assentamento, na forma de recursos financeiros e assistência técnica entre outros. A maioria dos beneficiários assume a terra sem recursos financeiros para a implantação de projetos produtivos rentáveis. Sem assistência técnica e acesso a recursos financeiros, a maior parte destes agricultores fracassam ou não exercem plenamente suas potencialidades, mantendo-se através de atividades de subsistência. A isto se acrescenta a dificuldade encontrada por agricultores descapitalizados no acesso a crédito que seja compatível com sua geração de renda e disponibilidade de garantias. Desta forma, a disponibilidade de recursos financeiros para os assentados é uma das condições essenciais para seu sucesso, de forma a permitir a instalação de projetos produtivos sustentáveis.

O Programa Cédula da Terra opera através de dois instrumentos de financiamento: o Subprojeto de Aquisição de Terra (SAT) e o Subprojeto de Investimento Comunitário (SIC). As características da propriedade adquirida por meio do SAT condicionam as potencialidades dos projetos. Os investimentos iniciais realizados através do SIC assumem posição estratégica para a viabilidade dos projetos, especialmente em um ambiente caracterizado pela escassez de linhas de financiamento adequadas às necessidades dos beneficiários do Programa. A análise do SAT e SIC revela problemas a serem enfrentados e a potencialidade dos projetos instalados nos assentamentos do Programa Cédula da Terra.

A análise do SAT ressalta os elementos estruturais de cada projeto, referentes as características das propriedades adquiridas. A análise do SIC revela o conteúdo dos projetos de investimentos aprovados. A dificuldade associada a esta análise está no pouco tempo de instalação dos assentamentos. A maior parte dos beneficiários se encontra em fase de transição para as propriedades adquiridas. Nesta fase, parte dos recursos destinados às famílias foi alocada para subsistência, construção e reforma de residências e instalação de infra – estrutura como estrada e rede elétrica.

A avaliação definiu alguns parâmetros a fim de tecer considerações sobre a viabilidade dos assentamentos instalados. As variáveis Área Total e Número de Famílias

Projeto revelam as condições gerais e parâmetros estruturais dos assentamentos, espalhados em regiões com diversas características climáticas e socioeconômicas que afetam o potencial dos projetos.

A área total média dos projetos amostrados é de 815,3 ha; a classe modal encontra-se entre 300 e 400 ha e a distribuição concentra-se entre 300 e 800 ha, abaixo do valor médio (a mediana é de 703ha). Há poucos casos de propriedades superiores a 2000 ha, assim como são raros os projetos com área muito reduzida (o menor projeto tem área de 68ha). Há mais de 20 projetos com área maior que 1200 ha, localizados nas áreas de menor densidade populacional e de explorações extensivas. Em resumo, 31,86% dos projetos têm até 500 ha e 71,7% até 1000 ha. A estrutura fundiária das regiões de instalação limita a área dos projetos instalados.

Torna-se relevante analisar se o número de famílias pertencentes às associações é adequado à disponibilidade de terras, de forma a desenvolver projetos produtivos sustentáveis. A maioria dos projetos está dividida em dois grupos: aqueles com 15 a 20 famílias e aqueles com número médio variando entre 35 a 40 famílias por projeto. Poucas associações ajustaram o número de famílias às características da propriedade e, o número de famílias por projeto reflete, de um lado, a oferta de terras (e a restrição imposta pela dificuldade em encontrar grandes propriedades ou várias propriedades contíguas) e de outro, a pressão para incluir o maior número de famílias que cada propriedade pode suportar sem ferir os limites máximos impostos definidos pelas regras do Programa. Assim, é factível que o tamanho de algumas propriedades e o número de famílias participante não sejam compatíveis com a instalação de determinados sistemas produtivos que serão implementados, com a tecnologia necessária para estes e com os recursos disponíveis.

Têm-se duas questões. Se, por um lado o teto de US\$ 11.200,00 por família impõe um limite mínimo para a viabilidade de realização dos investimentos necessários para os projetos produtivos (mesmo considerando que a terra seja bem negociada), por outro, é provável que associações muito grandes enfrentem dificuldades ligadas à gestão da propriedade associativa, reduzindo as eventuais vantagens advindas da maior facilidade de acesso a capitais indivisíveis como máquinas e equipamentos. E, áreas totais muito grandes estão correlacionadas com terras de pior qualidade, mais distantes e localizadas em regiões com dotação mais baixa de infra-estrutura.

A variável área por família está associada à idéia de módulo produtivo. O valor médio encontrado é de 27 ha e o valor mediano 25,2 ha, o que mostra que a área por

família dos projetos não está distante das áreas detidas por pequenos produtores em regiões do interior do Nordeste. 85,2% dos projetos têm área de 10 a 40 ha por famílias; 8 projetos têm área por família menor que 10 ha e 20 têm acima de 40 ha.

4.5 ANÁLISE DOS SUBPROJETOS DE AQUISIÇÃO DE TERRAS (SAT)

A relação entre o valor do SAT, o número de famílias e a área média por família define o potencial produtivo e a viabilidade dos projetos. A análise do SAT deve considerar a adequação entre valor pago pela propriedade e potencial gerador de renda para os assentados. A parcela mais importante dos SAT é o valor da terra nua, que depende de fatores como edafo-climáticas e presença de infra-estrutura prévia, como estradas, linhas de transmissão de energia elétrica e potencial para irrigação. O valor da terra nua reflete ainda, organização do mercado de terras e o processo de negociação entre as associações e proprietários. A análise do valor pago pelas benfeitorias revela características das propriedades e a possibilidade de implantação imediata de projetos produtivos que gerem renda às associações.

Os valores médios verificados foram, respectivamente, para Valor da terra nua no laudo (VTN_{laudo}) e Valor da terra nua efetivo (VTN_{efetivo}) de R\$124.366,20 e R\$102.498,40 e as medianas R\$94.125,00 e R\$69.462,00. Os contratos com valor da terra nua até R\$100.000,00 representam 57,9% dos casos e a frequência acumulada até contratos de R\$200.000,00 somam 84,2%. Em todos os estratos de área total foi identificada uma grande variabilidade nos preços da terra (VTN_{efetivo}/ha). Cabe notar que em Minas Gerais e no Maranhão o valor da terra nua foi inferior ao registrado nos demais estados, possibilitando maior disponibilidade de recursos para investimento comunitário.

O valor médio das benfeitorias é de R\$63.925,90. Dado a pequena proporção de presença de benfeitorias e seu estado de abandono, a economia no não pagamento de benfeitorias na fase da compra da terra permite maior disponibilidade de recursos para o investimento, além de diminuir a possibilidade de compra de benfeitorias inadequadas aos projetos produtivos a serem implantados pelos associados. O pagamento das benfeitorias representa 30% em média do valor pago pelas propriedades. Este percentual é mais elevado no Ceará, onde o valor da terra nua é muito baixo. Neste Estado, as benfeitorias referem-se principalmente à exploração de recursos hídricos de pequeno porte, destinados à manutenção de animais e não à irrigação. O efeito seca deve ter criado este viés de seleção na escolha das propriedades. A análise dos preços estimados para a terra nua revelou significativa variação entre os vários Estados e as regiões revelando a diferenças

na atuação dos órgãos governamentais no processo de negociação das propriedades além de diferenças nos preços das terras.

Em conjunto a análise destes parâmetros revela uma estruturação equilibrada da maioria dos projetos. Projetos muito grandes com número de famílias excessivo e projetos muito pequenos com baixa área por família são ocorrências que podem ser classificadas como *outliers*. Áreas totais muito grandes estão correlacionadas com terras de pior qualidade, mais distantes e localizadas em regiões com dotação mais baixa de infraestrutura. Em alguns casos, tem-se associações com grande número de famílias e baixa área média por família, fatores que podem dificultar desde o planejamento até a gestão do projeto. De modo geral, o valor de aquisição das terras da maioria dos projetos não pressionou ou reduziu a disponibilidade do crédito (SIC) para a “alavancagem” produtiva.

4.6 ANÁLISE DOS SUBPROJETOS DE INVESTIMENTO COMUNITÁRIO (SIC)

Os recursos liberados pelo SIC devem ser vistos como a chave para a plena utilização das potencialidades dos beneficiários, possibilitando sua inserção no mercado. Na análise do SIC tem-se duas dificuldades: o pouco tempo de instalação dos assentamentos quando foi realizada a Avaliação e a seca que assola grande parte das regiões de instalação dos projetos. O fator climático vem condicionando a configuração dos projetos, o uso dos recursos disponíveis e as decisões de organização produtiva. A existência de um “saldo” na utilização de recursos para investimento e o fato de muitas associações ainda não terem definido os projetos para a exploração da propriedade indicam a etapa inicial do Programa. Uma caracterização preliminar permite afirmar que a utilização do SIC é dependente das decisões tomadas pelas associações ainda na aquisição das terras e da atuação dos órgãos estaduais responsáveis pela instalação dos projetos.

Dado que a utilização dos recursos disponíveis para investimento vem sendo fortemente condicionada pela atuação dos órgãos governamentais responsáveis pelo Programa. Faz-se necessário explicitar que a inexperiência dos beneficiários, mais do que possíveis vicissitudes de políticas públicas, determinou a intervenção dos órgãos estaduais. Este fato não significa que os beneficiários sejam incapacitados para assumir total responsabilidade sobre o projeto, mas que necessitam de apoio inicial para evitar e reduzir os erros na tomada de decisões.

Tabela 9: Parâmetros da Distribuição do SIC por Família
— Estados e Amostra Geral —

ESTADOS E AMOSTRA GERAL	NÚMERO DE PROJETOS	MÉDIA (R\$)	MEDIANA (R\$)	DESVIO PADRÃO (R\$)	COEFICIENTE DE VARIAÇÃO	ERRO PADRÃO DA MÉDIA (R\$)	LIMITE (R\$)	
							SUPERIOR	INFERIOR
Pernambuco	19	4746,84	4422,04	1741,75	0,37	399,58	2865,50	9231,20
Bahia	24	3184,34	2945,11	1438,23	0,45	293,58	879,77	6436,01
Minas Gerais	14	5456,50	5611,05	509,67	0,09	136,21	4488,20	6156,07
Ceará	39	5765,62	5564,35	1234,94	0,21	194,64	4146,61	10192,48
Maranhão	8	6607,24	6910,92	1266,19	0,19	NA	6910,92	6607,24
Amostra Geral	104	5018,20	5058,80	1714,00	0,34	NA	879,77	10192,48

Fonte: Buainain *et alli* (1999). Programa Cédula Da Terra: resultados preliminares, desafios e obstáculos.

O valor do SIC por família é um indicador de extrema importância pois permite determinar o limite de recursos para as associações, em função de seu tamanho. O valor médio da amostra é de R\$ 5018,20 e a distribuição se aproxima de uma normal, com baixo coeficiente de variação. Foram observadas diferenças significativas entre o maior e o menor valor do SIC por família, o que pode indicar que muitas associações terão problemas de financiamento e terão que buscar fontes complementares de recursos. Parte desta variação se deve a diferença de valores pagos pelo SAT nos Estados. Os Estados que apresentaram maiores valores de SAT são os que também, em média, receberam valores menores de SIC. Torna-se necessário se fazer algumas considerações. Se de um lado associações maiores gastam um maior montante de recursos na compra da terra (maior valor do SAT) ao comprar maiores propriedades, elas também recebem um maior valor de SIC. Contudo, a análise do SIC por família é incompleta pois desconsidera a utilização de recursos de forma associativa e o aproveitamento da “indivisibilidade” de alguns investimentos

Tabela 10: Parâmetros da Distribuição do SIC
— Estados e Amostra Geral —

ESTADOS E AMOSTRA GERAL	NÚMERO DE PROJETOS	MÉDIA (R\$)	MEDIANA (R\$)	DESVIO PADRÃO (R\$)	COEFICIENTE DE VARIAÇÃO	LIMITE (R\$)	
						INFERIOR	SUPERIOR
Pernambuco	19	169674,50	148661,40	97839,74	0,58	97839,74	369248,00
Bahia	24	151785,00	132257,00	60666,22	0,40	50750,00	259496,60
Minas Gerais	14	227292,00	212279,50	65152,34	0,29	164487,00	423755,00
Ceará	39	96709,71	82722,54	53625,37	0,55	36249,94	265587,00
Maranhão	8	153357,60	151977,90	62233,74	0,41	52565,83	258804,70
Amostra Geral	104	144685,50	114599,90	79297,00	0,55	36249,94	423775,00

Fonte: Buainain *et alli* (1999). Programa Cédula Da Terra: resultados preliminares, desafios e obstáculos.

A análise do SIC explicita a diversidade de utilização dos recursos do investimentos nos Estados, condicionado pela própria intervenção dos dos órgãos governamentais. Parte dos recursos do SIC foram alocados para gastos com manutenção das famílias e para o financiamento da transição para o projeto produtivo da associação. É relevante considerar

até que um ponto uma maior alocação de recursos para a sobrevivência das famílias beneficiárias compromete a alavancagem do empreendimento produtivo e a sustentabilidade futura da própria melhoria de vida. Este aspecto é fortemente condicionado pelo impacto da seca e da pobreza das famílias beneficiárias. Assim, o componente de manutenção do SIC, que engloba recursos para sobrevivência e instalação das famílias, é de crucial importância para evitar distorções na utilização dos recursos destinados ao investimento de forma a não comprometer a instalação de projetos produtivos e seu resultado. A parcela do SIC referente a gastos de manutenção das famílias tem dois aspectos. Um deles se refere as gastos com a sobrevivência das famílias, em muitos Estados significa uma quantia mensal por família de R\$ 130,00 (valor de 1998), que é independente da participação coletiva. O outro se refere a gastos com construção de residências.

Tabela 11: Parâmetros dos Gastos com “Manutenção” das Famílias

ESTRATOS DE SIC- MANUTENÇÃO (R\$)	NÚMERO DE PROJETOS	MÉDIA (R\$)	MEDIANA (R\$)	DESVIO PADRÃO (R\$)	COEFICIENTE DE VARIAÇÃO	FREQUÊNCIA ACUMULADA (%)
[0, 50000)	35	34450,16	35057,20	9464,55	0,27	33,98
[50000, 100000)	42	66053,00	62866,46	13152,10	0,20	74,76
[100000, 150000)	20	120229,10	115084,30	13580,50	0,11	94,17
[150000, 200000)	4	183920,20	183559,50	7735,90	0,04	98,06
[200000, 250000)	1	214774,10	214774,10	NA	NA	99,03
[250000, 300000)	1	263185,00	263185,00	NA	NA	100,00
Todos	103	73768,98	60237,25	46219,41	0,62	-

Fonte: Buainain *et alli* (1999). Programa Cédula Da Terra: resultados preliminares, desafios e obstáculos

Na Bahia, tem-se o estímulo para a utilização associativa e produtiva da verba destinada à sobrevivência, transformando-a em um fundo de remuneração do trabalho dos beneficiários em atividades decididas pela associação, muitas vezes construções de casas e cercas. No Estado do Ceará, libera-se um recurso mensal de R\$ 130,00/família para sobrevivência, independentemente da participação coletiva, ainda que algumas associações vinculem o recebimento ao trabalho coletivo. Em muitos projetos do Estado de Pernambuco, o pagamento era feito em espécie e em outros foi utilizado para a compra de animais. Desta forma, observa-se a interferência diferenciada dos órgãos estaduais na alocação dos recursos.

A maior parte dos projetos gastou até R\$ 150.000,00 com os itens que compõe os gastos com manutenção das famílias e que a maior parte deles está na faixa entre R\$ 50.000,00 e R\$ 100.000,00. Utilizando o valor médio desse estrato e um número médio de 34 famílias chega-se ao gasto familiar de R\$ 2.100,00 em manutenção durante o período

de transição e para a construção e reforma das habitações. O impacto destes gastos sobre os investimentos produtivos depende do tamanho dos projetos (número de família), da qualidade e da localização da propriedade e do próprio custo inicial de implantação dos projetos produtivos. De fato, a viabilidade de muitos projetos pode ficar comprometida pela subtração de R\$ 2.100,00 para gastos em manutenção.

O gasto por família em manutenção variou de estado para estado. Enquanto na Bahia apenas 2 associações gastaram mais de R\$ 2.000,00 por família com sobrevivência e habitação, em Minas Gerais, Ceará e Pernambuco a maioria das associações superaram este nível. Na Bahia, grande parte dos projetos gastou entre R\$ 1.000,00 e R\$ 2.000,00, principalmente na construção das habitações.

É preciso ressaltar os atrasos na formulação dos projetos para obtenção do SIC e na liberação dos recursos, o que também pode comprometer a sustentabilidade dos projetos e a própria sobrevivência das famílias. O atraso está relacionado à seca e às dificuldades das associações em obterem assistência técnica que permita a decisão efetiva de instalação de projetos sustentáveis, compatíveis com a disponibilidade de recursos. Em janeiro de 1999 a maioria das associações já havia montado subprojetos que chegavam a utilizar 60% do valor máximo disponível para investimento.

As diferenças estaduais podem ser atribuídas às estruturas de governança dos gastos das associações distintas entre os Estados, afetando a interpretação dos dados e a forma de condução dos projetos. Isto se deve à diversidade de ambientes institucionais, condicionados pelas características políticas e sócio – econômicas e possibilitado pelo desenho descentralizado do Cédula da Terra. Segundo Buainain *et alli* (1999), na Bahia a vinculação entre sobrevivência e condução de projetos comunitários funciona como um desincentivo à divisão dos imóveis em lotes individuais.

Os gastos com produção foram definidos como a soma dos gastos projetados ou efetivados com a aquisição de animais, plantios e reformas de pastos; culturas perenes e temporárias. Para os 50 projetos que solicitaram SIC para este item, o valor médio por família é de R\$ 1.283,85, refletindo a baixa prioridade atribuída à produção naquele momento, estando relacionado tanto à seca como ao estágio inicial dos projetos. O fato de que a demanda por crédito do componente do SIC voltado à produção não ter sido privilegiado significa um maior risco de eventuais erros na etapa inicial de instalação da capacidade produtiva, o que pode comprometer a viabilidade dos projetos. Daí a importância do apoio técnico necessário para a preparação de projetos produtivos e para sua implementação. Para Buainain *et alli* (1999), o primeiro passo deve ser a avaliação da

adequação dos projetos já aprovados e da análise comparativa dos dois modelos que vem sendo utilizados: preparação por órgão do Estado e por empresas privadas credenciadas.

Outro componente do SIC refere-se aos gastos com infra-estrutura, englobando gastos com recursos hídricos (instalações hidráulicas para uso doméstico e consumo animal), energia elétrica e estradas. O gasto médio por família com infra-estrutura é de apenas R\$ 1.019,00. A maioria dos projetos gastou entre R\$ 250,00 e R\$ 750,00 por família, e o valor máximo encontrado foi de R\$ 26.665,50. Os projetos de Minas Gerais foram os que mais alocaram recursos para infra-estrutura, embora a participação no total seja baixa devido ao elevado valor dos SIC e o número elevado de famílias por projeto. Cerca de 75% das associações em Pernambuco “projetaram” gastos com infra-estrutura (85,7% em Minas), comprometendo cerca de 10,4% do total de recursos disponível para investimento. Os projetos do Ceará foram os que registraram o maior percentual de gastos em infra-estrutura em relação ao total disponível. No Estado do Maranhão a participação dos gastos em infra-estrutura é relevante e tende a crescer à medida em que mais projetos SIC sejam definidos.

Nos Estados do Maranhão e Ceará, os recursos do SIC estão sendo alocados para suprir deficiências de recursos públicos. Embora a abertura e reparação de estradas e a instalação de redes elétricas sejam indispensáveis para viabilizar os projetos, questiona-se a utilização dos recursos do SIC para estes fins e se esta utilização compromete o estabelecimento da base produtiva inicial. Em Minas Gerais, este tipo de investimento vem sendo realizado por órgãos do Estado, e o Programa tem catalisado ações do setor público e potencializado os investimentos no desenvolvimento da comunidade, em vez de para financiar gastos de responsabilidade do Governo Estadual.

As benfeitorias compreende currais, cercas, galpões e outras instalações (casas de farinha e instalações para cura de produtos como queijo), sendo muito raras as referências a instalações agroindustriais. Também foram incluídas as construções de centros comunitárias e de escolas, itens que têm um peso muito pequeno. A utilização do SIC para aquisição de benfeitorias está concentrada no Estado do Ceará. Apenas 24 projetos registraram este tipo de demanda e quase metade deles corresponde a um gasto por família de até R\$ 500,00. Apenas 8 casos apresentam valores acima de R\$ 1.000,00 por família e somente 2 associações no Ceará apresentam gasto superior a R\$ 2.000,00/família em benfeitorias. Os valores médios alocados para benfeitorias nos Estados da Bahia e Minas Gerais foram baixos, correspondendo, respectivamente, a 3,5% e 2,6% do total de recursos disponíveis.

A compra de equipamentos é um componente importante do SIC, incluindo a aquisição de tratores, implementos, distribuidoras de e carretas. A crítica que se faz a esta compra de maquinário novo é que muitos projetos não necessitariam, pelo menos nesta fase inicial, deste tipo de equipamento, e que sua aquisição reduz de forma considerável o montante disponível para outros itens e para a “alavancagem” inicial da capacidade produtiva e de geração de renda dos projetos. Os projetos da Bahia e Pernambuco registraram maior participação nestes gastos.

Os gastos com irrigação são pequenos, ainda que a maior parte dos projetos tenha se concentrado no semi-árido. Um ponto importante é o relativo à indivisibilidade dos projetos de irrigação: aqueles que dispõe de infra-estrutura para tanto (energia elétrica e recursos hídricos), ainda enfrentam a necessidade de um gasto em média de R\$ 42.678,67, o que faz com que a parcela comprometida do valor total do SIC seja superior a 10% em muitos casos e o gasto por família ultrapasse R\$ 1.000,00, valor superior à media do gasto destinado à produção agrícola.

Buainain *et al* (1999) realiza uma análise de correspondência múltipla do conjunto de fatores (modalidades) que integram as modalidades do SAT e SIC, com a finalidade de testar a coerência entre os componentes do SAT e a alocação dos recursos do SIC. Os resultados obtidos podem ser considerados razoáveis, uma vez que os *clusters* formados revelam uma certa consistência, exceto nos projetos de pecuária. Iniciando pelo nível mais baixo de variabilidade, formariam *clusters*:

- uso do SIC para aquisição de tratores e implementos; para produção agrícola; os projetos de irrigação e o SIC para aquisição de benfeitorias, envolvendo os gastos para reforma e construção de cercas;
- a combinação da infra-estrutura adquirida junto com o imóvel por meio do SAT, a infra-estrutura a ser instalada no local do projeto —rede elétrica, recursos hídricos e estradas—, financiados pelo SIC e os gastos com manutenção das famílias (sobrevivência na transição e construção de habitações);
- gastos para aquisição de animais e criação de condições para a exploração pecuária; e os recursos adquiridos junto com os imóveis envolvendo culturas perenes e equipamentos;
- gastos financiados pelo SIC para sobrevivência e habitação e os recursos “herdados” na aquisição de imóveis com benfeitorias voltadas para atividade

pecuária, principalmente pecuária bovina, que nem sempre são aproveitáveis em outras modalidades de pecuária.

As diferenças regionais e as especificidade de cada projeto em relação aos componentes dos gastos financiados pelo SIC e itens do SAT sugerem que as condições iniciais, somadas às distintas formas de intervenção dos órgãos estaduais, podem conduzir à uma grande variedade de resultados no futuro. Isto indica que o sistema tem um caráter descentralizado. E, aponta para custos elevados de monitoramento, caso não sejam formados incentivos aos investimentos produtivos a fim de evitar a alocação dos recursos para fins exclusivos de sobrevivência.

5 CONCLUSÕES

A pesquisa realizada identificou que a intervenção dos órgãos públicos no processo de implantação do Programa foi particular em cada Estado, respondendo certamente a um conjunto de fatores de natureza diversa (prioridades políticas, sinergia com outros programas em execução, restrições matérias e institucionais etc.). Essa constatação não pode ser lida como comprovação da inviabilidade de programas desse tipo nas condições do Nordeste. Ao contrário, deve ser lida como um progresso em relação a experiências anteriores, já que a autonomia respondeu aos problemas locais e buscou corrigir e evitar distorções sem necessariamente violar a idéia central da autonomia dos beneficiários. Não há dúvidas de que apenas o cuidadoso acompanhamento da experiência revelará as vantagens e desvantagens associadas às ações particulares de cada estado.

Os caminhos seguidos pelos projetos são influenciados pelo direcionamento dado ao Programa em cada Estado. Um ponto importante a ser destacado é que o viés de seleção em favor dos mais pobres exigirá ações complementares do setor público para apoiar os menos preparados para enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades abertas pelo Programa.

Com relação à aquisição da terra, a qualidade e localização é um parâmetro central para a estruturação dos projetos, tendo influência determinante sobre seu desempenho. Nas condições de pobreza e descapitalização dos beneficiários do Programa, dificilmente é possível corrigir erros de decisões iniciais. Isso significa que a aquisição da propriedade errada pode comprometer, de forma definitiva, a viabilidade do projeto.

Em termos gerais, a distribuição dos projetos em regiões com características ambientais, dotação de infra-estrutura, localização em relação aos mercados regionais e potencialidades diferentes reflete principalmente as condições e características predominantes em cada Estado. Desta forma, não se pode dizer que a estrutura de governança do Programa está levando a uma má seleção das regiões. Em média os tamanhos dos projetos e as áreas médias por família são compatíveis com a exploração sustentável da maioria das propriedades adquiridas através do Cédula. De toda maneira, a viabilidade destes empreendimentos é dependente das opções de uso do solo a serem adotadas pelas associações, mesmo naqueles casos em que os valores dos parâmetros área total e área por família são bem comportados. Em grande medida esta viabilidade dependerá da capacidade das associações criarem oportunidades a partir de sua dotação de

recursos e explorarem as vantagens potenciais da forma associativa de organização, superando os limites impostos a agricultura familiar.

A análise dos projetos revela complementaridade entre os itens dos Subprojetos de Investimentos Coletivos com a composição dos Subprojetos de Aquisição de Terras (tamanho da propriedade e benfeitorias). Por exemplo, tem-se correlação entre a presença de alguns itens de benfeitorias (instalações voltadas para a criação) e aquisição de animais com recursos do SIC.

Para Buainain *et alli* (1999), a principal especificidade das associações beneficiárias do Cédula da Terra é a propriedade comum e permanente de um ativo relevante, inicialmente indivisível, como a terra. O acesso a terra, por si só, já é um avanço. Apesar das dificuldades encontradas, há um imenso potencial para o desenvolvimento da agricultura familiar. O Cédula da Terra representa uma experiência associativa que visa minimizar os obstáculos enfrentados pelos agricultores familiares e potencializar seu desenvolvimento e inserção no mercado. A análise indica a possibilidade de sustentabilidade dos projetos nas regiões de instalação. Esta sustentabilidade depende da capacidade de seus beneficiários em se aproveitar das oportunidades oferecidas pela estrutura de governança do Programa.

A própria seca e as condições de miséria extrema da população condiciona o ambiente institucional e daí, a geração de estruturas de governança específicas. Estes aspectos são relevantes na análise, ao determinar vários aspectos como o processo de seleção dos candidatos, a escolha da terra e os projetos produtivos factíveis de serem implementados. Contudo, apenas a geração de estruturas de governança eficientes não é capaz de promover o sucesso de Programas como o Cédula. Alguns limites impostos pela pobreza devem ser superados. Para isto, o apoio técnico na formação de mão-de-obra especializada e na escolha de projetos produtivos adequados; o não atraso na liberação de recursos, dentre outros aspectos, são essenciais para o sucesso desta iniciativa.

6 BIBLIOGRAFIA

- ABRAMOVAY, R. Agricultura, diferenciação social e desempenho econômico In *Seminários Desafios Da Pobreza Rural No Brazil, Ipea – Nead/Mda – Banco Mundial*, documento disponível no site do Dataterra, 2000.
- BARDHAN, P.; BOWLES, S. & GINTIS, H. Wealth Inequality, Wealth Constraints and Economic Performance. In: *Seminário Internacional: Distribuição De Riqueza, Pobreza E Crescimento Econômico*, NEAD-World Bank, 14-17 julho de 1998, Brasília, 72 p. Mimeog.
- BANERJEE, A, GETLER, P & GHATAK, M.. Empowerment and Efficiency: Economic Analysis of Tenancy Reform Program in India. In: *Seminário Internacional: Distribuição De Riqueza, Pobreza E Crescimento Econômico*, NEAD-World Bank, 14-17 julho de 1998, Brasília, 42 p, Mimeog.
- BARROS, R. *et alli*. Impactos da Distribuição da Terra sobre a Eficiência Agrícola e a Pobreza (versão preliminar). Documentos Dataterra, 1999.
- BIANCHINI, W. *et alli* Principais Fatores que afetam o Desenvolvimento dos Assentamentos da Reforma Agrária no Brasil. Brasília, Convênio FAO/INCRA. Mimeog. 1998
- BINSWANGER, Hans P. (1994) Agricultural and Rural Development: Painful Lessons, revised version of the Simon Brandt Address, September 21, 1994 at the 32nd annual meeting of the Agricultural Economics Association of South Africa in Pretoria, South Africa. (mimeo).
- BINSWANGER, H & DEININGER, K. Explaining Agricultural and Agrarian Policies in *Developing Countries. Journal of Economic Literature*, v. 35, n.4, p1958-2006, 1997
- , DEININGER, K e FEDER, G.. Power, Distortion and Reform. in *Agricultural Land Markets*. In: *The Handbook of Development Economics.*, Behrman, J e Srinivasan, N, North Holland, Amsterdam. v. III, 1993.
- BUAINAIN, A & REZENDE, G. C.. Structural Adjustment and Agricultural Policies. In: *Structural Adjustment and the Agricultural Sector in Latin America and the Caribbean*. London, Macmillan Press, 1995.
- BUAINAIN, A & SOUZA, H. M.. Procerá: impactos produtivos e capacidade de pagamento. Brasília, Convênio FAO/INCRA. Mimeog. 1998

- BUAINAIN, A *et alli*. Avaliação Preliminar do Cédula da Terra, *Campinas: UNICAMP/IE, 1999*, Mimeog.
- CÉDULA DA TERRA, programa*. Metodologia de Avaliação de Impactos Sócio-Econômicos, Campinas: UNICAMP/IE, 1998, Mimeog.
- BUTTIMER, A. Landscape and Life: Appropriate Scales for Sustainable Development, Dublin: University College Dublin, 1995.
- CAMPANHOLA, C. GRAZIANO, J. O Novo Rural Brasileiro: políticas públicas, v.4, 2000
- CHENERY, H. Redistribution with Growth. Sussex. IDS, Oxford University Press, 1974
- DEININGER, K & SQUIRE, L. New Ways of Looking at Old Issues: assets inequality and growth. In: *Seminário Internacional: Distribuição De Riqueza, Pobreza E Crescimento Econômico*, NEAD-World Bank, 14-17 julho de 1998, Brasília, Mimeog.
- DELGADO, G. & CARDOSO, C. Universalização de direitos sociais mínimos no Brasil: o caso da Previdência Privada dos anos 90, 1999. Mimeo.
- FISHLOW, A. . Inequality, Poverty and Growth: where do we stand?. In: *Proceedings Of The World Bank Annual Conference Development Economics*, 1995, Washington, DC.p57-60
- GUANZIROLI, C. Land Reform and Globalization of the Economy: the Brazilian Case. Brasília, 1998, mimeo.
- GUANZIROLI, C *et alli*. O novo retrato da Agricultura Familiar: O Brasil redescoberto, Documento disponível no site do Dataterra, 2000.
- GUANZIROLI, C *et alli*. Questão Agrária e Agricultura Familiar no Brazil. ANPEC, Campinas, 2000
- HOFF, K. Ealth Distribution, Economic Efficiency and Incentives. In: *Seminário Internacional: Distribuição De Riqueza, Pobreza E Crescimento Econômico*, NEAD-World Bank, 14-17 julho de 1998, Brasília.
- Mazoyer & Roudart. Histoire des Agricultures du Monde; Du Néolitique à la Crise Contemporaine. Ed. Seuil, Paris: Novembro 1997.
- NAVARRO, Z.O Projeto – Piloto Cédula da Terra, site do Dataterra, 1998.
- REYDON, B. P. & RAMOS, P.. Mercado y Políticas de Tierras.Campinas: FAO-UNICAMP, 1994
- ROMEIRO, A. *et alli*. O Mercado de Terras. Brasília: IPEA. 1996
- SILVEIRA, J.M.F.J da & RABELO, F. M.. Estruturas de Governança Corporativa na Petroquímica Brasileira Pós-Privatização. In: XXVI Encontro da ANPEC, Vitória, 9-11/12, 1998.
- TEÓFILO, E. *et alli*. Diretrizes para a Política de Desenvolvimento Agrário. Brasília: NEAD. Mimeog. 1998.
- VEIGA, J. Diretrizes para uma nova política agrária. In: *Seminário sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável*, Fortaleza-CE, 1998.

Bibliografia

- VEIGA, J. Pobreza Rural, Distribuição da Riqueza e Crescimento: a experiência brasileira. NEAD, 1999.
- VIANA, M. & RODRIGUES, M. Um índice interdisciplinar de propensão à desertificação (IPD): instrumento de planejamento. Revista Econômica do Nordeste, v.30, n.3, 1999.
- WILLIAMSON, O. The Mechanism of Governance. 1ª edição, New York: Oxford University Press, 1996
- WORLD BANK REPORT. The World Bank and Land Reform in Brazil, 2000.